3 1761 11766022 5


Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761117660225

CA1
J740
-A56

Government
Publications





Annual Report
Information Commissioner
1986-87

Annual Report
Information Commissioner
1986-87



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 14th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 — 7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1987
Cat. No. IP20-1/1987
ISBN 0-662-55269-5

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Section 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa

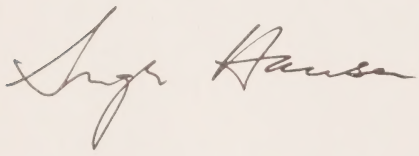
June 1987

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1986, until March 31, 1987.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

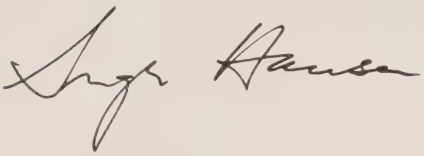
June 1987

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1986, until March 31, 1987.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

Contents

The Fourth Annual Report 1
Mandate 1
The Appointments 1
Authority 1
Case Summaries 2
Statistics 2
Parliamentary Review 3
Threshold Concerns 3
Creating a Public Education Mandate 3
Coverage of Federal Government Institutions, Administrative Tribunals and Parliament 5
The Status of Applicants 5
Access Tools 6
The Responsibilities of Access Coordinators 7
Exemptions and Cabinet Confidences: Saying No 7
Specific Exemptions 8
Information Obtained in Confidence from Other Governments 8
Federal-Provincial Affairs 8
International Affairs and National Defence 8
Personal Information 9
Confidential Business Information and Related Procedures 9
Product or Environmental Testing (Section 20(2) and Section 18 of the *Access to Information Act*) 9
Public Interest Override 9
Third-Party Intervention Under Section 28 of the *Access to Information Act* 10
Government Operations 10
Solicitor-Client Privilege 11
The Existence of a Record 11
Cabinet Confidences 11
The Commissioners and the Court 11
The Commissioner 11
Judicial Review 14
Particular Issues Under the *Access to Information Act* 14
A Matter of Form 14
Fees 14
Search Fees 15
Photocopying Fees 15
Fee Waivers 15
A Matter of Time 16
Delays at the Office of the Information Commissioner 16
Inquiries 18
Complaints by Number 19
The Terminology 19
Tables 19

(continued on next page)

Case Summaries 26
Exemptions 26
Exclusions 69
General 69
Delays 75
Fees 83
Miscellaneous 88
Federal Court Review 96
Corporate Management 100
Appendix I - Organization Chart 102
Appendix II - Procedures for Court Review 103
Appendix III - Recommendations of Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the *Access to Information Act* 107

The Fourth Annual Report

This fourth annual report of the Information Commissioner under the *Access to Information Act* covers the period from April 1, 1986, to March 31, 1987.

Mandate

The Office of the Information Commissioner has a mandate to ensure that the federal institutions subject to the *Access to Information Act* comply with the Act. This is done primarily by investigating and mediating complaints received under such categories as: refusal of access, fees, delays, official language, the register, the bulletins or other matters relating to access. The Commissioner also uses the authority to initiate complaints. If a mediated resolution is not possible, reports and appropriate recommendations are made to ministers or other heads of government institutions. In this report, the term "minister" is used for both. The Commissioner, on behalf of complainants and as an intervenant, also undertakes litigation before the Federal Court on issues relative to complaints under the Act.

The Commissioner must provide all complainants with a report. These reports are based on complaint investigations and representations from those affected. The investigations are conducted by investigators employed by the Office of the Commissioner and the investigatory powers of the Commissioner are delegated to them as permitted under the Act.

The Appointments

The Information Commissioner is appointed for a seven-year term by the Governor in Council after approval by resolution of both the Senate and the House of Commons. The two Assistant Commissioners are appointed by the Governor in Council for up to five years. References to the Commissioner in this report include the Assistant Commissioners, unless otherwise stated.

The Commissioners all hold office "during good behaviour", but the Information Commissioner may be removed only by the Governor in Council on address of the Senate and the House of Commons.

Authority

The Commissioner has the same power to obtain evidence as does a Superior Court of Justice. This enables the Office to review and obtain copies of all relevant records except records excluded as confidences of the Queen's Privy Council. When there is doubt that withheld records constitute such confidences, a certificate is obtained from the minister concerned or the Clerk of the Privy Council.

The Commissioner may summon witnesses and conduct investigations on government premises. However, the Act provides that the Office may not disclose exempted information, or confirm the existence of a record, where the head of an institution has not done so unless such action is necessary to conduct the investigation and report as required under the Act.

The Commissioner does not make binding decisions. Modelled on a parliamentary ombudsman, the Commissioner can neither order action nor impose sanctions. As described later in this report, the Commissioner seeks to resolve complaints through mediation.

Case Summaries

This annual report, as the reports before it, describes complaints the Office has dealt with during the reporting year. This year, investigation was completed on 309 complaints and 111 case summaries were selected for inclusion in the report to illustrate new problems and new developments. However, case summaries of all completed complaints are prepared and interested persons can review them on application to the Office.

Statistics

The statistical tables in this report are in the same form as those in previous years. Appendix II of the 1985-86 report was an index of completed complaints by department, categories of complaints, and exemptive sections. Such an index is not included here but will be made available later in 1987, on request.

Parliamentary Review

In addition to the ongoing responsibility of complaint-handling, we continued to be involved in the Standing Committee on Justice and Solicitor General review and hearings of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act.*

The Information Commissioner and staff gave evidence before the Committee on May 14, 1986. The 1985-86 report contains our written brief to the Committee. The Committee's report, "Open and Shut", was tabled in Parliament just before the end of this reporting year. We were greatly encouraged by the support that the Committee has given to the principles of access to information and to our efforts.

The Committee's work will ensure that the principles of the *Access to Information Act* will be better understood and implemented by government institutions in future.

The Office handles complaints and therefore deals primarily with dissatisfied users of the Act. Thus the Commissioner and her staff become acutely aware of practical, legal and philosophical issues under the Act. The numbers and complexities of those issues continue to increase. Furthermore, as the case summaries bear out, the complaints are becoming more difficult to resolve compared with those of the first two or three years of operation of the Office. In addition, those who use the Act, and those who complain, are becoming more and more experienced and knowledgeable.

Our experience and special mandate colour the comments of this report and what follows here is the reaction of this Office to most of the Committee's recommendations, interspersed with comments based on the Commissioner's unique role in the scheme of things. The headings have been borrowed from the Committee's report. The recommendations in relation to access to information appear as Appendix II.

THRESHOLD CONCERNS

Creating a Public Education Mandate

Recommendations:

2.1 "The Committee recommends that, for purposes of clarification, the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* mandate that the Treasury Board, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner foster public understanding of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and of the principles described in section 2 of each Act. Such education should be directed towards both the general public and the personnel of government institutions. The appropriate provision in the statutes should follow the model of section 22 of the *Canadian Human Rights Act.*

2.2. "The Committee further recommends that the Treasury Board undertake a public education campaign in conjunction with the proclamation of any amendments to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and also consider printing notices about individual rights under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* to be included in standard government mailings."

Implementation of these recommendations will vastly improve the level of understanding and knowledge the Canadian public has of the *Access to Information Act.* In addition, a mandate for the Information Commissioner to take part in this educational program will eliminate any doubt as to the Commissioner's role and enable the Office to seek the necessary resources to conduct such a program.

During the reporting year, Treasury Board recognized the need for public education by providing $72,000 to carry out a public educational program. The Office pursued this in cooperation with public libraries across the country.

Why did we choose this route?

Librarians are in the information dissemination business and documents describing the access to information process (the access register, access bulletins and application forms) are available at public libraries. Thus librarians were an ideal target group.

Coincidentally, in response to the Information Commissioner's call for help, the Canadian Library Association (CLA), at its annual meeting in June 1986, passed this resolution:

> "...to contact the Information Commissioner to determine ways in which libraries could cooperate in publicizing the *Access to Information Act* for the benefit of Canadians".

The Convenor of the Access to Information Coordinating Group of the CLA met with the Information Commissioner and worked out a cooperative arrangement. The CLA invited its member libraries across Canada to hold workshops conducted by the Information Commissioner's Office.

By the end of March 1987, Assistant Information Commissioner Bruce Mann and Director, Information Complaints Célyne Riopel were more than half way through a series of 40 workshops, reaching all the provinces and territories of Canada.

The individual libraries arrange all the details and decide whether to hold the workshops for their professional staffs only or to invite the public and other interested groups.

Attendance has ranged from a dozen participants at Yellowknife to more than 125 research librarians from the Metropolitan Toronto Library.

The workshops focus directly on what library staff need to know to advise library patrons about the Act: What kinds of records can be obtained? Will I have to wait a long time? Will the government officials make it difficult for me? Where can I get help?

Feedback has been entirely positive and has generated changes in the workshop formats and ideas for creating greater public awareness of rights under the Act. The most frequent comment from workshop participants was that the *Access to Information Act* is much easier to use than they had imagined.

The most frequent suggestions for increasing public awareness about the Act were:

1. More eye-catching display material (e.g. posters) for use in libraries.

2. A short video clip about the Act which could be carried on local cable television channels.

3. Titles, addresses and telephone numbers (in particular toll-free or collect-call numbers) of federal government Access to Information Coordinators or other information officers who could be contacted about departmental record-holdings.

4. Written announcements or articles about the *Access to Information Act* which libraries could have reprinted in their own bulletins or community newspapers.

5. Continuation of the librarians' workshops.

Other initiatives have also helped to disperse knowledge about the Act. An Assistant Information Commissioner and the Director, Information Complaints, spoke to students at the University of Prince Edward Island, Queen's University in Kingston and the University of Victoria, and participants of the Western Canada Career Assignment Program (CAP) in Red Deer, Alberta.

The same Assistant Information Commissioner addressed the National Conference on Management in the Private Sector at Victoria and the Crown Corporations Conference on Employment Equity at Montreal.

The Director, Information Complaints addressed the Toronto Area Archivist Group, participated in a Colloque - Le Journalisme et le droit at le Centre d'information juridique du Nouveau Brunswick and lectured at the course for senior managers at the Federal Government Training Centre at Touraine, Quebec.

Throughout the year, the Information Commissioner lectured senior managers' courses at the Federal Government Training Centre in Touraine as well as at the Career Assignment Program courses. In addition, the Information Commissioner gave 17 speeches to various audiences on the subject of access to information.

Coverage Of Federal Government Institutions, Administrative Tribunals and Parliament

This Office generally agrees with the recommendations for extension of access rights to records held by institutions mentioned in recommendations numbered, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7 and 2.8.

The Status of Applicants

The Office welcomes the recommendation that "any natural or legal person be eligible to apply for access to records under the *Access to Information Act*".

The Commissioner agrees that any limitation on the status of applicants is largely illusory and an amendment to allow applications by everyone, whether an individual or a legal entity, would be sensible and cause no significant change in the number of applicants and their actual status. Experience has shown that users and complainants frequently act as agents for each other and for persons unknown.

Access Tools

The Commissioner considers realistic the comment that "the description of records in the register reveals little information" and agrees with the opinion of many users that a good relationship with an understanding and knowledgeable access coordinator is much more useful.

The recommendations to combine the Access Register with other government publications, and to make segments of the register available on a customized basis, make a lot of sense. The recommendation that the Access Register be available on an on-line basis and/or through its sale in digital form for use on computers recognizes that most users of the *Access to Information Act* are well acquainted with electronically-processed information systems and tools.

Shortcomings of the register and bulletins can be overcome by cooperation between users and coordinators. For example, access requests may be too specific, causing departments to be very restrictive when providing records. Conversely, the wording may be very broad, making it difficult for institutions to determine what the requestor really needs. Broadly-worded requests, or "fishing trips" as they are called in some departments, may cause time-consuming and costly records' searches that the applicant does not want and in the end will not want to pay for.

The Commissioner's investigators have many times found that departments have conscientiously laboured over access requests to interpret what the requestor really wanted. How much simpler and more productive it would have been if officials had telephoned applicants and discussed the request.

Similarly, those seeking access often fail to contact institutions before submitting access requests. While an individual's reasons for seeking information are not relevant under the Act, experience shows that explanations may help identify just what is wanted. With more information, access staff might easily retrieve the exact material sought or suggest where the record might be found.

In many cases of successful mediation, the investigator simply brought the two parties together by telephone to clarify what was wanted and what was available.

Many departments list in the register the telephone numbers of their access coordinators under the heading "Access Procedures". This is a good idea which could be improved if departments that handle a large volume of access requests established a toll-free number for their access office to facilitate the exchange of information. Similarly access requestors should include their phone numbers on their requests.

While access requestors should express the type of record they are looking for, as narrowly as they can, they should also avoid choosing words that the receiving department could misinterpret. For example, a request for information mentioned the "effectiveness" of a program and caused a department to look only for audits and evaluations rather than the much broader range of information actually desired. In another instance, a request for records that would indicate any "criticisms" of a government publication caused the department to release only negative reactions omitting the general or favourable comments. By contrast, a request to a department for all documents, letters, records, plans, submissions and so on relative to a given subject leaves departmental personnel not knowing where to even start or stop a search.

The Responsibilities of Access Coordinators

The Committee recognized that no single person plays a more crucial role in the access to information than does the departmental Access to Information Coordinator. The coordinators operate under considerable pressure from applicants and the Information Commissioner's Office, as well as from their co-workers and senior officials. Many of them face increasingly heavy workloads and expert and persistent applicants. Often coordinators lack the resources to do their work and they have neither moral nor legal support in their efforts to have their departments comply with the *Access to Information Act*.

When government legislates a right to access, some disclosures are bound to make uncomfortable the writer of a record, the collector of information or the subject of a file. But, that discomfort alone does not give rise to a right to withhold.

Making coordinators scapegoats leaves them torn between what they perceive to be their public, professional duty and what might be better for their department, their colleagues and their careers.

In order for freedom of information principles to prevail, it is crucial that coordinators not be barred from any of the steps necessary to process a request to final release or exemption, and senior managers must be able to rely on their coordinators as *Access to Information Act* experts. It is equally important that senior management not impose on coordinators subjective reasons for withholding records such as resulting "embarrassment" or the need for "damage assessment". Holding coordinators responsible for the disclosure of "embarrassing" information is akin to "shooting the messenger". Coordinators should not have to feel threatened by their employers.

Furthermore, coordinators are put in the difficult position of having to deal with members of the media as clients of a service. Some of them feel completely defenseless and in doubt as to whether they are being interviewed or delivering an access service.

There is more. Differences of opinion appear to be growing between coordinators and departmental legal advisors. Initially, coordinators were instructed that release should take place if there was no sensible reason for withholding something that may be exempted under a discretionary exemption. However, some lawyers have a tendency to advise against release whenever it cannot be compelled. This is a normal reaction from lawyers but their advice fails to take account of the purpose and spirit of the Act.

The Committee's recommendations and comments on the access coordinators are timely and appropriate and the Commissioner not only fully supports the recommendations of the Committee dealing with the coordinators, but urges that they be given a high priority.

EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO

The Office shares the Committee's concerns that records which could be disclosed without any injury may be, and we believe are, withheld because they belong to a category of documents that

may be withheld. Thus, the Commissioner welcomes the proposal that all exemptions should be discretionary in nature and that they should generally contain an "injury test".

We are concerned about drafting of provisions containing both an injury and a class test. Some departments will support the injury test but then submit that the classes of documents which are set out in the statute are merely examples of those that may cause the injury. This will be discussed later in the report under International Affairs and Defence.

SPECIFIC EXEMPTIONS

Information Obtained in Confidence From Other Governments

We also agree that section 13 of the *Access to Information Act* could be redrafted to be discretionary in nature and contain an injury test and that the burden of proof should be on other governments to establish the authority to exempt. Three months appears to be a reasonable period for the response, but in some cases this deadline may be difficult to meet. Perhaps a mechanism for an extension is necessary.

The suggestion is reasonable that institutions or governments of component elements of foreign states should also benefit from the exemption in section 13. The Commissioner welcomes the possibility that institutions of native self-government be accorded the same protection as other governments for purposes of the exemption.

Federal-Provincial Affairs

The Office has not had much experience with section 14 of the *Access to Information Act* but has no objection to the term "affairs" being deleted and replaced by the term "negotiations". We recognize that this change will narrow the scope of this exemption.

International Affairs And National Defence

The Committee refers to a drafting difficulty that has emerged concerning the exemption covering international affairs and national defence. The Committee correctly points to the differences of interpretation between the Department of Justice and the Information Commissioner.

Section 15 deals with records that contain "information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities". This is followed by paragraphs (a) to (i), which set out information that is included "without restricting the generality of the foregoing".

Some departments argue that once it is established that injury from release could reasonably be expected to occur there is no onus on the department to show that the records fall within one of the paragraphs. Such an interpretation lets a department use the section to cover more records than would be the case if the department had to establish that the records were of the kind listed in the paragraphs (or were similar in kind) and then address the possible injury test.

The Committee suggested that the injury must be analogous to the illustrations within the nine classes listed in the exemption. We believe that there should be clear requirements that there be both a reasonable expectation of injury and that the record be within one of the classes set out in paragraphs (a) to (i), or of an analogous class. Failure to meet either of these requirements would make the exemption illegal.

These comments apply to all exemptive sections that are, or will be, structured to include both a class test and an injury test.

Personal Information

We agree with the Committee's recommendation that the substance of relevant portions of sections 3 and 8 of the *Privacy Act* should be incorporated in the body of the *Access to Information Act*. We have experienced a number of difficulties with both the definition of "personal information" and the circumstances where personal information may be disclosed under the *Access to Information Act*. Some of these are before the Federal Court and may be clarified judicially but we agree with the Committee's recommendation that statutory amendments should be considered.

Confidential Business Information And Related Procedures

We agree with the proposal to narrowly define trade secrets for purposes of the Act. Since the Office has had little experience with this exemption it has no other comment on the proposed definition.

Product or Environmental Testing (Section 20(2) and Section 18 of the *Access to Information Act*)

The Office has no experience upon which it can assess the impact of the recommendation that would require the Canadian government to disclose the results of product or environmental testing. However, we see no particular problems should the recommendation be implemented.

Public Interest Override

The Commissioner agrees with the Committee that the public interest override does not apply to trade secrets. The complaint the Office investigated concerning tobacco additives, in which the tobacco manufacturers submitted that the records requested constituted trade secrets, helps illustrate the trade secret issue. (Files 006 and 241 - 1985-86 Annual Report). This complaint was settled when a limited disclosure was made through a mediated resolution. The tobacco manufacturers suggested that information about additives constituted trade secrets; the department had not exempted the records on that basis but had nevertheless exempted them as confidential business information. The Commissioner believed that there should be some disclosure in the public interest, as was possible under the section in question. However, she also accepted that disclosure in the form of the existing records would prejudice the competitive position of the manufacturers. Based on the Commissioner's view, the manufacturers agreed to release a composite list and not seek a court review on the trade secret issue.

Third-Party Intervention Under Section 28 of the *Access to Information Act*

The Office found it necessary once to use local newspaper advertising to reach third parties, and the Commissioner welcomes the possibility that the Act will provide for substitutional service of notification to third parties. In fairness, the fact that substitutional service may be employed should be widely publicized to alert the public to the possibility that their confidential business information might be released under the Act without direct notification. It should be noted, however, that notification by advertising in trade journals or periodicals would cause lengthy delays because most such publications are printed long in advance of publication.

The Commissioner also welcomes the recommendation for clarification regarding the onus of proof where third party information is concerned.

Finally, a comment on the Committee's point that the "third party" should include native band councils. The Commissioner has operated on the basis that native band councils, established pursuant to the *Indian Act,* have third party status. In instances where business information of native bands is involved, the Information Commissioner issues a third party notice prior to making any recommendation for disclosure.

Government Operations

The Commissioner agrees that an injury test should be included in section 21 and that the section should be limited so that only policy advice and minutes at the political level of decision-making be covered. The suggested ten-year limit on this exemption is reasonable as other exemptions are available if records are sensitive for specific reasons.

This Office has dealt with 25 section 21 complaints and confirms, as has the Committee, that this section has "the greatest potential for routine misuse".

Where appropriate, the Commissioner continues to attempt to persuade institutions to release records withheld under section 21. Sometimes we are successful; sometimes departments decline to reconsider.

When the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) rejected our recommendation for release, the Commissioner sought a judicial interpretation of section 21 and Mr. Justice Jerome ruled in favour of the CRTC. Subsequent to this decision, (*The Information Commissioner v. the Chairman of the CRTC*), the Office has not brought any applications for review where the issues were similar to those in the CRTC case.

This Office totally agrees with the recommendation to limit the scope of this particular section. This position is taken because in many instances it appears that exemption has been used where disclosure would have caused no damage to government interests or where the severability principle, and the use of other more clearly-defined exemptions, could have been applied to portions of the record.

Solicitor-Client Privilege

The Office of the Information Commissioner has had difficulty persuading departments to employ the severability principle to documents exempted under section 23.

We will continue to press for the release of any advice given by a solicitor where that advice is not clearly within the exemption regarding solicitor-client privilege. We will also continue to recommend the release of those portions of documents exempted under section 23 that do not qualify for the exemption. However, we recognize that legal advice given to a government can differ to some extent from legal advice given by a lawyer in general practice. One example would be legal advice given for the purpose of proposed legislation. The difference might be considered when the section is amended.

The Existence of a Record

The Office agrees that the right to neither confirm nor deny the existence of a record might usefully be limited to certain sections.

CABINET CONFIDENCES

We believe that Parliament intended individuals to have a right of access to the factual background documents upon which Cabinet makes decisions. But we have encountered difficulties answering complaints that records which were once called Cabinet discussion papers, or looked like them, have not been disclosed on the grounds that they are really memoranda to Cabinet.

Also, we have been informed by the Privy Council Office that the Cabinet decision-making process is continuously evolving, and since the *Access to Information Act* was passed, no Cabinet discussion papers as described in the Act appear to have been produced.

In the past, departmental officials prepared voluminous discussion papers to inform Cabinet ministers of every aspect of a matter before them. Apparently some ministers read only the short executive summary. We are informed that, as a result, the procedure changed and now only a Memorandum to Cabinet, containing the proposal in its barest form, is submitted to Cabinet. The background information is reportedly available in the files of government departments and is accessible under the Act.

Complainants find it hard to believe that no information now goes to Cabinet ministers in the nature of the old discussion papers. The Office is currently investigating a complaint on this issue.

The Office agrees with the recommendations the Committee made regarding confidences of the Queen's Privy Council

THE COMMISSIONERS AND THE COURT

The Commissioner

The recommendation that the Information Commissioner be granted authority to make binding orders for "certain subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers, and extensions of time)" may give rise to difficulties.

The intention appears to be to enhance the Commissioner's powers but any such amendment might well diminish the effectiveness of the Office.

The two-tier review process is an aspect of the Canadian *Access to Information Act* that is admired abroad. Other countries consider ingenious the idea of an Information Commissioner with no decision-making power as the first level. This is particularly so because the Commissioner's lack of decision-making power is coupled with the complainant's right to seek a judicial review if the Information Commissioner does not find in the complainant's favour.

The current role of the Commissioner is modelled on that of an ombudsman—that is, an official who is expected to achieve results by means of persuasion. Experience shows that, based on informal procedures, ombudsmen can be effective and influential in pressuring administrators to act fairly. An ombudsman is expected to try to persuade administrators to do what is equitable, even if not absolutely necessary in law. His or her success depends largely on the ability to earn and maintain credibility and flexibility.

Having only the power to persuade, the Information Commissioner can also go further than a court in attempting to have government institutions adhere to the spirit of the *Access to Information Act*.

The success of any new regulatory scheme depends, at least initially, on voluntary compliance. As a decision-maker with enforcement power, the Information Commissioner would have to maintain a certain distance and comply with a system of procedural rules. A decision-maker seldom gives informal, tentative advice and cannot easily encourage attitudinal change, something the Information Commissioner's Office now does.

We believe that, if the Commissioner is given authority to make binding decisions, additional formality will be injected into complaint resolution procedures. At this stage of the Act's development, that would tie the hands of the mediators and delay the proceedings more than is the case now.

The Office has statistics which bear out the argument in favour of maintaining the mediating procedures. From July 1, 1983, to March 31, 1987, 26.2 per cent of the complaints were well-founded, 23 per cent were supportable but resolved during the investigating process and 50.8 per cent were not supportable. Only the well-founded complaints (of which two-thirds are delays) ever reach the ministerial level. Thus, complaints that are supportable but are resolved by mediation, and those that are not supportable and are dismissed, are dealt with by a fairly informal process.

While the savings in time and effort cannot be quantified as there is no basis for comparison, it appears reasonable to assume that, if the Commissioner were required to make binding decisions concerning delays, fees, fee waivers and extension of time, the most senior officials and ministers would probably want to become involved.

This Office is also concerned by the suggestion that these binding decisions are to be final. If made the only decision-maker, the Commissioner would have to respect, and appear to respect, all of the rules of natural justice and fair procedures. But even if the rules were all obeyed, this Information Commissioner

would be uncomfortable with the power to make decisions in the important field of access to information if those decisions were not subject to appeal.

No doubt the Information Commissioner could work effectively if given authority to make binding decisions. In Canada, the Province of Quebec's Commission d'accès à l'information has decision-making power. Clothed with such decision-making power, the Commission's role resembles that of an administrative tribunal; it may be perceived as a lower court, be required to follow fairly precise rules of procedure and observe many of the rules of evidence.

But since the recommendation in this instance is to give the Information Commissioner authority to make decisions on "subsidiary" matters only, the Information Commissioner would become half ombudsman and half administrative tribunal.

There is the danger that this will cause confusion among complainants, administrators and the public. The mixing of roles will create problems because procedures relating to binding decisions will have to vary from those where recommendations are made. Worst of all, if the Committee's recommendation is implemented, there is the strong possibility that the public may draw unfavourable conclusions as to the reasons why the Commissioner is only given authority to make decisions on subsidiary issues and not on matters involving exemptions.

The incumbent Commissioner is satisfied that in the long run the Office is most effective by the Commissioner having no decision-making power and the Court conducting *de novo* reviews of government decisions to withhold. Examples of Australia, New Zealand, European countries and the Canadian provinces support the proposition that an ombudsman's office given only the power to recommend is by no means a toothless tiger.

The Committee also recommended "that the Information Commissioner be statutorily authorized to conduct audits of government institutions, *inter alia,* to assess the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented".

Under the existing authority to conduct investigations on her own initiative, the Information Commissioner has already launched complaints dealing with such problems as reading rooms, fees for photocopies, causes for unusually large numbers of delay complaints in specific departments, and attitudes to fee waivers by the media. The Commissioner agrees that the Office should conduct general investigations to assess "the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented", but is concerned that the recommendation might produce a broader mandate that might lead to duplication of the efforts of the Dominion Archivist and may have cost implications that would not be commensurate with the results.

The Commissioner agrees with the Committee's recommendation that the Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner be separated to avoid "any real or perceived conflict of interest in the discharge of the Commissioners' two mandates". There is no doubt that the situation of the shared offices and budgets causes confusion and concern.

Judicial Review

The Committee commented that "matters such as fees, unreasonable extension of time to give access and the language of records are not subject to judicial review under the Act". The Commissioner believes that unwarrantedly high fees could amount to constructive refusal and unreasonable extensions of time could eventually amount to deemed or constructive refusal to grant access, and complaints are reviewed by us with this in mind. The Commissioner is currently seeking a court review of a lengthy and unexplained extension of time. While the records in the case were eventually released, the Commissioner has asked the Federal Court to rule on the legality and reasonableness of the time extension.

Finally, the Commissioner fully supports the proposed amendments to sections 49 and 50 of the *Access to Information Act* so as to provide for a *de novo* standard of judicial review without exception. The Commissioner also supports the proposal that the Act should clarify the Federal Court's general jurisdiction to substitute its judgment for that of the government institution in interpreting the scope of all exemptions.

PARTICULAR ISSUES UNDER THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

A Matter of Form

While many government departments appear to accept access requests not written on the forms provided, it is important that the Act specifically state that no mandatory form be required. The Commissioner agrees with the recommendation of the Committee to that effect.

The Office also agrees that, for statistical and administrative purposes, an access request which refers to the *Access to Information Act* should suffice, particularly if the need is abolished for requestors to have Canadian citizenship or landed immigrant status. (At the present time some applicants forget to mention their status.)

Fees

We also understand and fully support the recommendations made for the abolition of the application fee, but the Commissioner takes issue with the recommendation—which appears to be included as a balancing factor—to authorize the Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests made under the Act.

The authority to make such an order, and the order itself, are incompatible with the Commissioner's role to examine the validity of complaints about failure of government institutions to adhere to the Act. The Commissioner should not be required to determine whether applicants submitted access requests that were frivolous or vexatious. Further, any finding that a request was frivolous or vexatious would have a damaging effect on this Office's ability

to mediate. The Commission d'accès à l'information in Quebec may have authority to investigate whether access requests under the Quebec act are frivolous or vexatious but that Commission functions as an administrative tribunal.

Similarly, courts are able to make findings that applications to them are frivolous or vexatious. The Information Commissioner's mandate is currently constituted so that the Commissioner has no decision-making power and, as stated, we believe the Office to be more effective without authority to make binding decisions.

The Information Commissioner is convinced that there is little or no misuse of the *Access to Information Act* at the present time.

Search Fees

We agree that there should be no fees levied for the first five hours of search and preparation.

The Information Commissioner supports the suggestion that fees not be levied where a search does not reveal any records. The Commissioner also believes consideration should be given to fee waivers where an access request results in a refusal of the whole of the requested record because of exclusions or exemptions.

The Information Commissioner also supports the recommendation:

> "...that once a document has been released to a particular applicant, subsequent applicants should be able to review this record in the reading room of the government institution. A list of records released under the *Access to Information Act* should be available in the reading room and in the Annual Report of the government institution. Should a copy be desired by subsequent applicants, they should be required at most to pay reasonable photocopying expenses without any additional expense for search and preparation."

Some arrangement for a pro-rated refund scheme from fees paid by subsequent access requestors might also be possible, if fees are high enough to warrant it.

Photocopying Fees

The Information Commissioner earlier made a recommendation to Treasury Board, similar to the Committee's recommendation, that rates of photocopying should generally be consistent with those charged by Public Archives of Canada so long as such rate reflects prevailing market conditions in the National Capital Region.

Fee Waivers

We believe that consistency in the policy for fee waivers would be beneficial and that the Commissioner should be able to deal with complaints of denials of fee waivers. For reasons already given, the Commissioner should not be able to make binding decisions.

A Matter of Time

The Committee reports that one complaint in five to the Information Commissioner involves delay. The Commissioner's statistics show that 25.9 per cent of the complaints experienced in this reporting year dealt with delays.

The Information Commissioner welcomes the intent of the recommendations to counter the problem of delays but points out that an investigation for the purpose of granting a certificate of reasonableness on an extension beyond 40 days will place a high demand on the resources in our Office.

Delays are experienced in this Office and in departments. They occur in departments both in the initial response and in response to our queries relative to complaints. This Office is acutely aware that it is extremely difficult for departments to obtain additional access to information resources. Nevertheless, investigators find that delays frequently arise at the senior officials' level, and access coordinators report to our investigators that records prepared for release are held up "on someone's desk" and that the coordinators cannot do anything to speed the release.

The Commissioner gives priority to delay complaints and complaints about extensions, but this has been at the expense of complaints about denial of access, which are further delayed.

We have also encountered extensive delays concerning records that are of current public concern. It is such a delay that is the subject of the application to Court, already mentioned, to determine whether a department can refuse to provide evidence to support the right to claim an extension within the provisions of section 9 of the Act.

Delays at the Office of the Information Commissioner

At March 31, 1987, 312 files were under investigation. The present backlog alone would take more than a year to complete given our current resources. The Office has ten investigators, which clearly is insufficient to cope with the increasing flow of complaints.

We share the frustrations of complainants about delays and support the recommendation that those who have not received an investigation report from our Office within 60 days should then have the choice of seeking an immediate review in the Federal Court or waiting until the investigation is completed. This Office is concerned, however, that practical difficulties may arise for a complainant arguing a case before a court as if blind-folded because the investigation is incomplete.

Finally, we agree with the recommendations "that the Access Act be amended to repeal section 24/Schedule II and replace it with new mandatory exemptions which are drafted so as to incorporate explicitly the interests reflected in the three provisions found in these three other Acts of Parliament, that is the *Income Tax Act,* the *Statistics Act,* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act"* and "that the Department of Justice undertake an

extensive review of these other statutory restrictions and amend their parent acts in a manner consistent with the *Access to Information Act"* and "that any legislation that would seek to provide a confidentiality clause which is not to be made subject to the Access Act should commence as follows: 'Notwithstanding the *Access to Information Act,...'."*

The Office has no experience that would enable it to comment on the recommendation that a government institution "reveal information as soon as practicable where there are reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard".

The Commissioner believes that, if such a clause is included in the Act, provision should be made for specific complaint procedures to be activated on a priority basis if there is evidence of a crisis that ought to be revealed immediately, in the public interest.

Inquiries

The Commissioner's Office responds to a number of public inquiries primarily concerning procedures and problems under the Act. Some inquiries relate to the Act but others deal with issues that fall within the mandate of human rights commissions, provincial ombudsmen or other complaint-handling agencies.

Between April 1, 1986, and March 31, 1987, the Office handled 1,279 inquiries consuming 816 hours. The combined Offices of the Information and Privacy Commissioners handled 185 inquiries that concerned both the *Information* and *Privacy Acts*.

The inquiries are usually handled by the investigators. Records are kept of the nature of the inquiries and the subsequent responses. A large number of general government information questions reach the switchboard of our Office presumably because of the name of the Office.

Complaints by Number

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 1,016 complaint files have been opened. Table 1 shows the status of files while the other tables refer to the number of complaints.

There are more completed complaints than closed files because a file, opened on receipt of a complaint letter, may eventually produce more than one complaint.

The 260 files dealt with during this reporting period gave rise to 309 complaints, 111 of which are described in case summaries.

A two-stage system traces the progress of complaints. The first stage records incoming complaints and the second stage records and reports results and other such pertinent particulars as category of complaint, department involved and geographical origin of complaint.

TABLE 1
STATUS OF INVESTIGATION FILES

April 1, 1985 to March 31, 1986	
Files pending from previous year	115
Files opened	321
Total	436
Files closed (deducted)	235
Files pending at March 31, 1986	201
April 1, 1986 to March 31, 1987	
Files pending from previous year	201
Files opened	371
Total	572
Files closed (deducted)	260
Files pending at March 31, 1987	312

THE TERMINOLOGY

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation and lead to a variety of findings and dispositions. The terms *"Well-founded"* and *"Supportable"* are used to describe cases where the complaint was justified under the Act, with the term supportable used to indicate those that were resolved informally. Complaints found to be *"Not Supportable"*, in the Information Commissioner's opinion, had no merit or were outside the mandate of the Commissioner under the Act. The disposition of the case indicates how the investigation was concluded by the Information Commissioner.

A *"Government Institution"* is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is there-

fore subject to the Act. A reference to *"The Minister"* usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by Regulation under the Act as responsible for compliance with the *Access to Information Act* by the government institution. The President of the Atomic Energy Control Board is an example. The following are specific meanings ascribed for the terms used in the statistical tables.

Well-founded — Report to Minister

This means that the Information Commissioner concluded that the complaint was justified but it was not possible to achieve a satisfactory resolution through mediation. A report of the findings of the investigation was made to the Minister, along with any recommendations for remedial action which the Commissioner considered appropriate. The government either disputed the finding or took some action to resolve the complaint fully or in part. The Information Commissioner also reported the results of the investigation to the complainant.

Supportable — Resolution Negotiated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The government was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and to the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Supportable — Discontinued by Complainant

Although the Information Commissioner found merit in the complaint, the investigation was discontinued before a resolution could be negotiated on a report made to the Minister. The investigation was terminated at the express request of the complainant or was abandoned by the complainant. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Not Supportable — Dismissed

This term means that the Information Commissioner was unable to find any denial of the complainant's rights under the *Access to Information Act* by the government institution. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate. No action was taken by the government institution. A report was made to the complainant and to the government institution.

Not Supportable — Discontinued by Complainant

In this situation the complainant abandoned the complaint or asked that the investigation be terminated before the merits of the complaint could be fully determined. The Information Commissioner had found no basis to support the complaint. No action was taken by the government institution.

Stage One — Tracking Investigations

The Office of the Information Commissioner maintains a computerized data base for retrieval of records by name of complainant, date of complaint, department cited, investigator assigned to the file, and so forth.

Investigations are conducted in the order in which they are received but are not always completed in that order. The time required depends on the volume of records involved, how many third parties have to be consulted or given notice of the Commissioner's intention to recommend release of information, how many of those make representations and, generally speaking, the complexity of the issue.

To ensure that complaints are investigated without undue delay, the director of investigations reviews a list of outstanding files each month and each investigator receives his or her list of outstanding files. The list helps the investigator make certain that a complainant is kept informed of progress on a regular basis.

Stage Two — The Product

The annual report of the Information Commissioner contains case summaries that were generated after the Commissioner's findings were communicated. The information at the top of the various case summaries are the data that are compiled in the tables which follow.

Close to 50 per cent of the complaints fell into the well-founded and supportable categories but in only 26.2 per cent of the total complaints was it necessary to proceed formally with a report to the Minister. A total of 23 per cent were resolved during the course of the investigation and 50.8 per cent were dismissed.

Table 2 shows the findings and dispositions of the complaints.

An analysis of Table 2 into categories of complaints is found in Tables 3A and 3B. This shows that the largest number of complaints concerned exemptions and delays.

Table 4 identifies which departments and agencies were named in complaints, including numbers and resolutions. Information about the number of access requests which did not produce complaints can be found in the special annual reports individual departments and agencies are required to submit to Parliament under the *Access to Information Act.*

Table 5 covers the geographic origin of completed complaints.

Table 6 shows the *Access to Information Act* cases launched in the Federal Court.

TABLE 2
FINDINGS AND DISPOSITION OF COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Finding	Well-Founded	Supportable		Not Supportable		Total
Disposition	Report to Minister	Resolution Negotiated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant	
Total	81	66	5	149	8	**309**
Percentage	26.2%	23%		50.8%		**100%**

TABLE 3A
RESULT OF ACCESS AND DELAY COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Finding	Well-Founded			Supportable		Not Supportable		Total
Disposition	Report to Minister			Resolution Negotiated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant	
	Government Action Taken							
	Resolved in full	Resolved in part	Disputed	Resolved in full	Resolved in part	No Action	No Action	
Category								
Refusal								
- Exemption	6	5	11	8	36	2	63	2	**133**
- Exclusion	—	—	—	3	2	—	2	1	**8**
- General	1	2	1	4	1	1	23	3	**36**
Delay	Not Disputed		Disputed	Late Disclosure		No Action	No Action		
	47		3	—		2	27	1	**80**
									257

TABLE 3B
RESULT OF FEES, LANGUAGE, REGISTER AND OTHER COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Finding	Well-Founded		Supportable		Not Supportable		Total
Disposition	Report to Minister		Resolution Negotiated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant	
	Government Action Taken						
	Waived or Reduced in full / in part	No Action	Waived or Reduced in full / in part	No Action	No Action		
Category Fees	— / —	2	2 / 4	—	12	—	20
	Corrective Action	No Action	Corrective Action	No Action	No Action		
Language	—	—	—	—	—	—	
Register	—	—	—	—	—	—	
Miscellaneous	—	3	6	—	22	1	32
							52

TABLE 4
DISTRIBUTION BY FINDING OF COMPLAINTS AMONG GOVERNMENT INSTITUTIONS APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Government Institution	Total	Well-Founded	Supportable	Not Supportable
Agriculture Canada	8	2	2	4
Bank of Canada	1	0	0	1
Canada Mortgage and Housing	6	2	0	4
Cdn. Aviation Safety Board	3	1	2	0
Cdn. Commercial Corporation	1	0	1	0
Cdn. Radio-Television and Telecommunications Commission	1	0	1	0
Cdn. Security Intelligence Service	21	8	1	12
Cdn. Transport Commission	1	1	0	0
Cdn. Wheat Board	2	0	0	2
Consumer & Corporate Affairs	7	1	1	5
Correctional Service Canada	5	1	3	1
Department of Communications	2	0	0	2
Department of Finance	14	2	7	5
Department of Insurance Canada	1	0	0	1
Department of Justice	6	1	1	4
Employment and Immigration Canada	18	7	5	6
Energy, Mines & Resources	9	2	5	2
Environment Canada	4	1	2	1
External Affairs Canada	25	8	7	10
Farm Credit Corporation	1	0	0	1
Great Lakes Pilotage Authority	1	0	0	1
Health and Welfare Canada	19	9	3	7
Immigration Appeal Board	5	5	0	0
Indian Affairs and Northern Development	23	10	3	10
Labour Canada	1	0	0	1
National Capital Commission	3	2	0	1
National Defence	12	2	3	7
National Museums of Canada	1	0	0	1
National Parole Board	1	0	0	1
National Research Council	1	0	0	1
Privy Council Office	15	5	5	5
Public Archives Canada	5	1	2	2
Public Works Canada	2	0	1	1
Regional Industrial Expansion	5	0	0	5
Revenue Canada, Customs & Excise	13	1	1	11
Revenue Canada, Taxation	8	3	1	4
Royal Canadian Mounted Police	7	1	1	5
Social Sciences and Humanities R.C.	1	0	1	0
Solicitor General	5	1	2	2
Statistics Canada	1	0	0	1
Supply and Services Canada	25	0	1	24
Transport Canada	12	2	4	6
Treasury Board of Canada	6	2	4	0
Veterans Affairs Canada	1	0	1	0
Total	**309**	**81**	**71**	**157**

TABLE 5
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF THE ORIGIN OF COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

ORIGIN	Total
Yukon Territory	0
Northwest Territories	2
British Columbia	16
Alberta	13
Saskatchewan	8
Manitoba	11
Ontario (excluding National Capital Region)	79
Quebec (excluding National Capital Region)	53
National Capital Region	104
New Brunswick	6
Nova Scotia	5
Prince Edward Island	0
Newfoundland	13
Outside Canada	0
Total	**309**

TABLE 6
ACCESS ACT CASES
LAUNCHED IN FEDERAL COURT OF CANADA - TRIAL DIVISION
JULY 1, 1983 - MARCH 31, 1987

Fiscal Year	Section 44 Cases (Third Party)	Section 41 Cases		TOTAL
		Initiated by Complainant	Initiated by Commisioner	
1983-84	2	0	0	2
1984-85	4	4	3	11 a)
1985-86	25 b)	5	3	33 b)
1986-87	39 c)	6 d)	9	54
TOTAL	**70**	**15**	**15**	**100 a)**

a) Does not include mandamus application brought against the Information Commissioner
b) Includes 3 Section 44 cases in which the Information Commissioner obtained leave from the Federal Court to intervene
c) Includes 2 cases in which the Information Commissioner obtained leave from the Federal Court to intervene
d) Includes a case in which the Information Commissioner, at the request of the complainant, consented to be added to the case as an Intervenant.

NOTE: *One Section 41 case has been appealed by the complainant to the Federal Court of Appeal*

Case Summaries

This report summarizes 111 cases dealt with by the Information Commissioner between April 1, 1986, and March 31, 1987. Each case has a heading to help readers identify particular interests. Also shown at the beginning of each case are such particulars as the department involved, the nature of the complaint and the outcome. These items form the basis for the annual statistical tables produced in the Complaints by Number section.

EXEMPTIONS

Third Party Agrees to Release

Files: 007(1/3)
032(1/2)

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - exemption [14, 15, 19(1), 20(1)(a), (b), (c) and (d), 21(1)(a), (b) and (c), 23, 24(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

Two individuals complained that certain documents concerning the Synfuels Project (007, 032) and the National Energy Program (032) were withheld by the department, under sections 14 and 15, subsection 19(1), paragraphs 20(1)(a), (b), (c), and (d), paragraphs 21(1)(a), (b) and (c), section 23, subsection 24(1), subsection 28(1), and paragraph 68(1)(a).

The records were first reviewed in the fall 1983, but due to a misunderstanding, the department returned the records to its source files before the investigation was completed. Further, the department stated that it had to review 125 feet of files to yield the eight linear feet that had to be reviewed to respond to the requests.

In the spring 1984, the Commissioner's Office asked the department to retrieve the records again and justify each exemption separately. After several meetings with officials of the department, the Commissioner challenged numerous exemptions. In November 1984, the department agreed that it had to review the challenged exemptions, but on January 24, 1985, the Commissioner wrote to the Deputy Minister because the promised review had not occurred.

The Deputy Minister, responding on February 6, 1985, stated that the review should be completed by February 15, 1985. He also pointed out that some records would require consultations with other departments and third parties. Eventually, after an exchange of correspondence, the department indicated its intention to withdraw many of the exemptions.

In spite of this, none of the records were released to the complainants. The Commissioner's Office wrote to the Deputy Minister on April 30, 1985, suggesting disclosure of the records where exemptions had been revoked, setting a deadline of May 17, 1985, for action on the third party representations. The department replied on May 8 and 10, 1985, enclosing letters to the complainants with a list of previously exempted records now disclosed. On May 29, 1985, the Commissioner received a list of 20 additional records disclosed in whole or part to the complainants.

The Commissioner's Office was still not satisfied that the exemptions claimed on certain records were justified. On June 19, 1986, the complainants received additional releases.

The department had outlined to counsel for the third party the Commissioner's argument for recommending disclosure of exempted portions of certain records. However, counsel for the third party continued to object to disclosure and, as a result, the Commissioner called for representations from the third party. The reasons for suggesting release were placed before the third party, represented by counsel, and on May 30, 1986, the Office was informed that the third party had agreed to the full disclosure of specific records.

The Commissioner informed the complainants that she was satisfied that the remaining exemptions were valid and proper.

Third Party Support

File: 132

Institution: *Public Works Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(c) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual sought access to "A document which contains the lease expiry dates of all office accommodation in the National Capital Region as described in the Public Works Accommodation Utilization Report (1983) for the NCR". The department refused to disclose the records under paragraphs 20(1)(c) and (d) of the Act. The individual objected.

During the investigation, the complainant asked that the scope of his complaint be narrowed to a list of ten National Capital Region properties and that disclosure of lease details of these properties be pursued. It was found that, of the ten properties selected, two cases had certain terms in the leases that were already publicly available. The department provided the complainant with the requested lease expiry dates. In two other instances, the properties were owned by the government and thus were not within the terms of the access request for accommodation leased by the government. Another property was privately owned and not leased to the government and was also outside the scope of the access request. This left five properties.

In his letter, the complainant stated that:

> "It is usual and prudent practice within the real estate industry in Ontario to register copies of leases or notices of leases in the local registry office if the lease term is for more than 7 years. I also understand that in Ontario that if only a notice of lease is registered the document must contain a clause that any interested party may have access to the lease itself. Thus lease information is generally within the public domain."

During the investigation, it was learned that, while in some cases the Crown, or a party contracting with the Crown, will register a notice of lease in the local Land Registry Office, the practice is by no means universal, nor is there any general government policy in favour of registration.

If a notice is registered, it states the names of the parties, describes the property in question and may also indicate the expiry date, renewal terms, rental amount and so forth. There is, however, no obligation on a party registering the lease to provide any or all of these details. The federal government's position, as set out in its contract regulations, appears to protect the

right of private contractors to their privacy. The Commissioner is not aware of any information to indicate that it is the practice in the industry to make available to the public (either through registering leases or providing the information on request) details of lease agreements.

The Commissioner was satisfied that the Department of Public Works was not using the *Access to Information Act* to withhold records which it would otherwise routinely have disclosed.

The complainant argued that the reasons for the exemptions were vaguely stated and did not provide any real justification for their application. The Commissioner agreed and intended to recommend to the department that the requested records be disclosed.

Under paragraph 35(2)(c) of the Act, if the Information Commissioner intends to recommend that a record be disclosed containing

> "(i) trade secrets of a third party;
>
> (ii) information described in paragraph 20(1)(b) that was supplied by a third party, or
>
> (iii) information the disclosure of which the Information Commissioner could reasonably foresee might effect a result described in paragraphs 20(1)(c) or (d) in respect of a third party"

she must give the third party a reasonable opportunity to make representations. The Commissioner therefore contacted all of the third parties involved in the leases of the five properties indicating that she proposed to recommend disclosure of the requested lease details.

None of the third parties consented to disclosure and one in particular satisfied the Commissioner that, while disclosure of details of leases about to expire immediately posed no particular threat, the disclosure of future lease expiry dates could enable others to build, acquire or otherwise make available competitive accommodation at a critical time.

Based on the investigation, the Commissioner informed the complainant that, while it is by no means a rule that the likelihood, nature and extent of possible injury be the same for all third parties involved, it appeared that the likelihood and extent of injury would be great enough in all the cases to deny disclosure of requested records in respect of any of the third parties.

Tenants Privacy

File: 171(1/3)

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

A May 10, 1984, request sought access to National Capital Commission (NCC) records covering:

a) A list of all rental properties then owned and administered by the NCC, except garden plots, and;

b) the names of all tenants and the rent charged to each.

The NCC provided the list of rental properties but withheld the names of tenants and the amounts of rent paid by each, citing subsection 19(1) of the *Access to Information Act.*

This particular subsection prohibits disclosure of "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act:*

> "...information about an identifiable individual that is recorded in any form including,
>
> "...information relating to financial transactions in which the individual has been involved, ...the address... and...the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual...".

As a result, a complaint was made to the Information Commissioner May 22, 1984, objecting to NCC considering "commercial transactions between a body financed by taxes and an individual or a corporation as 'personal'" and therefore exempt from disclosure.

This Office began an investigation June 11, 1984.

The complainant told the investigator that access was sought to test persistent rumours that friends of the government received preferred treatment by being chosen as NCC tenants and by paying rents below market value.

Another part of section 3 of the *Privacy Act* is relevant in light of this allegation. It provides at paragraph (*l*) that for the purposes of...section 19 of the *Access to Information Act,* personal information does not include...

> "(*l*) information relating to any discretionary benefit of a financial nature...conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit...".

Subsection 19(2) of the *Access to Information Act* must also be considered. This subsection provides that records containing personal information may be disclosed in accordance with section 8 of the *Privacy Act.* Paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act* provides that personal information may be disclosed for any purpose where:

> "(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure...".

The investigator's preliminary examination of records covering farm properties, market garden properties, vacant land, land unsuitable for leasing, commercial properties, houses and multiple residences, identified three categories of tenants:

- Non-profit organizations such as federal, provincial, regional and municipal governments, churches, schools and voluntary organizations. (case report 171(2/3))
- Businesses. (case report 171(3/3))
- Individual residential tenants. (case report 171(1/3))

The request for disclosure of the names and rents of residential tenants raised a number of contentious issues. There was disagreement over the legal interpretation of the relevant provisions of the *Access to Information Act,* the *Privacy Act* and the facts.

The legal issues may be summarized as follows:

a) Is the information withheld by the NCC under subsection 19(1) of the *Access to Information Act* "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act,*

b) Are the names and the amounts of rent information about a "discretionary benefit of a financial nature" and therefore specifically excluded from the definition of "personal information" in the *Privacy Act* by virtue of paragraph 3 (*l*), and

c) Does the public interest in disclosure clearly outweigh any invasion of privacy that could result from disclosure of the requested information so that it could be made available as permitted under subparagraph (8)(2)(m)(i) of the *Privacy Act*?

The tenancy records examined by the investigator contained annual rents payable according to each individual lease but not the amount actually collected during 1984. The NCC indicated that rents are negotiated individually, taking many factors into consideration. NCC pointed out that some rents fell behind market value during the government-wide anti-inflation "Six and Five" program, which limited increases but it maintained that no individual tenant received a discretionary benefit of a financial nature.

Because of the preferential treatment allegation and the NCC's denial, it was necessary to determine whether some tenants were paying rent not within a reasonable market value range.

Based on professional advice about a statistically valid number of selected properties that would have to be examined to see how rents charged by the NCC compared with market value, 30 properties were selected at random according to a formula provided by a professional advisor. An independent, accredited real estate appraiser assessed the selected properties.

The NCC opposed these steps, charging:

> "...the proposed analysis of rents paid, in the absence of flagrant cases of preferred treatments, (discretionary benefits) amounts to a fishing expedition which should not take place, with respect to information already privileged under section 19(1) of the *Access to Information Act.*"

The Information Commissioner disagreed and the appraisals proceeded. The privacy of the tenants was respected throughout the investigation process. The appraiser was provided with a list of the addresses of the 30 properties but at no time was he informed by anyone in the Office of the Information Commissioner of the rents charged for the properties selected or for any other properties.

The appraiser proceeded according to the standards of his profession. He compared the NCC properties with other real estate in the neighbourhood and with similar real estate elsewhere to determine a range of market values, from the least a landlord could get, to the most he thought a tenant would pay on the open market.

In 26 of the 30 properties sampled, the market value in August 1985, appeared to be higher than the rent the NCC charged in June 1984. In three cases it was the same and in one instance the market rate was less than the NCC rent. On average, the market value was 65 per cent higher than the rent charged by the NCC.

There may be many valid reasons why NCC rents appeared to be lower than the market rate. However, public statements by NCC officials in 1986 that NCC rents were being "brought up to market value" strongly support the conclusion that rents have been below market value. Indeed, the appraisals of August 1985, provided *prima facie* evidence that NCC tenants generally paid less than market value for their tenancies at the time the appraisals were made.

Many discussions with NCC officials to find a fair balance across the competing interests of the complainant, the tenants, the NCC and the public were unsuccessful. In the end, the NCC disputed the accuracy of the appraisal and apparently is doing its own of the same 30 properties.

In May 1986, 352 current residential tenants were invited to show why the information sought should not be disclosed. Former tenants were also invited through newspaper advertising.

More than 100 written replies and over 50 telephone calls were received, mostly from tenants. Almost all of these responses opposed disclosure. However, a few confirmed that they too had heard rumours that some tenants receive favours by way of low rents.

With this background, the following legal issues can be considered.

Legal issue

a) Is the information withheld by the NCC under subsection 19(1) of the *Access to Information Act* "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*?

The information clearly involves financial transactions and the name and address of individuals—all examples of "personal information" described in section 3 of the *Privacy Act.* Further, the information is "about...identifiable individual[s]" and is, therefore, within the same section's general definition of "personal information". Subject to any exceptions to that definition, the NCC would be forbidden to disclose this information, except as provided in section 8 of the *Privacy Act.*

Legal issue

b) Are the names and the amounts of rent information about a "discretionary benefit of a financial nature" and therefore specifically excluded from the definition of "personal information" in the *Privacy Act* by virtue of paragraph 3 (*l*)?

Benefits accorded individuals who meet certain criteria established in advance may not constitute such discretionary benefits. However, a benefit based on few or no predetermined criteria, such as a government award to a researcher or an artist, might be a discretionary benefit. While the awarding process might be legal and the objectives laudable, the personal information falls within the description in paragraph 3(*l*) of the *Privacy Act,* it is outside the definition of "personal information" in that Act and it is liable to be disclosed under section 19 of the *Access to Information Act.*

Finally, benefits, whether discretionary or not, might be extended in circumstances that warrant disclosure of the relevant personal information in the public interest in accordance with subparagraph 8(2)(m) (i) of the *Privacy Act.*

The NCC's standard rent application notes:

> "It is understood that this is an application to rent and is subject to official approval and/or acceptance. The Commission may, at its sole discretion, accept or reject any application received regardless of the order in which it is made."

The investigation disclosed that the NCC generally acted like any prudent property manager, examining potential tenants' creditworthiness, previous tenancies, family size and so on. But it also applied criteria that other landlords did not apply. These included government or NCC policies, compassion, and community problems. The criteria also specifically excluded incumbent politicians, their spouses and political parties from becoming tenants, unless provided for by an Act of Parliament or a Cabinet directive.

The NCC argued that the discretionary benefit exception contained in paragraph 3(*l*) of the *Privacy Act* must be construed strictly. That is, there must be clear evidence than an individual obtained a direct financial benefit before relevant personal information can be disclosed. The NCC submitted factors to explain why its rents appeared to be less than market value. The list included:

(1) the length of time the property has been in Commission ownership and leased to third parties;

(2) the effect of such programs as the Anti-Inflation Board, federal restraint guidelines and provincial rent controls applicable;

(3) no evident reason for rent increases other than incremental increases (i.e., no sale and subsequent refinancing);

(4) other physical factors, such as:

(a) general lack of finished basements or usable basement space finished or unfinished;

(b) age and condition of heating equipment;

(c) age and condition of windows (i.e. contributing cause of high heating bills);

(d) adequacy of insulation;

(e) seepage and/or drainage problems in basements;

(f) number, age and condition of bathrooms;

(g) condition and availability of water supply;

(h) septic system;

(i) proximity to public transportation (isolation of leased premises).

(j) vandalism and theft potential;

(k) interior layout;

(l) landlord services level (i.e. NCC does not normally do interior decoration of residential units but may supply paint), tenant responsible for lawn, garden maintenance, etc.);

(m) proximity to schools and other services;

(n) the lack of certainty of tenure that the tenant has as the properties were not acquired as investment properties and may be used for non-residential use or demolished on short notice for other NCC projects;

(5) government policy imposed on the NCC as a Crown corporation and owner of Crown land.

In short, said the NCC:

"The amount of rent paid by a tenant may not reflect other responsibilities passed on to the tenant through negotiations that have taken place between the NCC and that tenant. It follows that the tenant may have to disburse amounts in addition to the rent to maintain the leased property. The rent may not also reflect government policy affecting the setting of rent on Crown land which the NCC as a Crown corporation must abide by."

Many of the tenants who made representations believed they were paying market value for what they considered substandard accommodation.

Granting a lease does not constitute a discretionary benefit of a financial nature. However, *prima facie* evidence of preferential treatment might convert it into one. In this context it must be noted that, while rumours of preferential treatment exist, no specific instances have been identified.

The Commissioner acknowledged that some of the factors submitted by the NCC and the tenants were not considered by the appraiser and there is insufficient evidence to determine whether rents below market value constitute a discretionary benefit in individual instances—either for valid reasons, or because of "sweetheart deals" as suggested by the complainant.

There is *prima facie* evidence that at the time of the access request NCC rents for residential tenancies were generally speaking below market value, leaving the question whether there is an overriding public interest in disclosure.

Legal issue

c) Does the public interest in disclosure, in any event, clearly outweigh any invasion of privacy that could result from disclosure of the requested information so that it could be made available as permitted under subparagraph (8)(2)(m)(i) of the *Privacy Act*?

The public interest provision in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* authorizes a government institution, subject to notification to the Privacy Commissioner, to disclose personal information without the consent of the individual concerned when:

"the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure...".

The National Capital Commission representations on the subject were:

> "The public interest in disclosure is less than apparent in this situation as there would be no general benefit for, or advantage to, the public to be provided with that information. Furthermore, since some of the conditions forming an integral part of a lease would not be disclosed in this process, it would be misleading to the public and unfair to the tenants.
>
> "A high standard both in terms of weight and nature of the public interest is requested to demonstrate that the invasion of privacy is clearly outweighed by the public interest. The mere fact that public lands are being leased certainly does not imply under the legislation that the public has a right to know.
>
> "The head of this institution has determined in accordance with subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* that there is no public interest in this case, or if any, would not be persuasive or of such significance to outweigh any invasion of privacy."

The complainant's representations on the public interest subject held that she was seeking to confirm or refute rumours that certain tenants received "sweetheart deals" and that friends and relatives of politicians have easy access to NCC leases.

A number of questions must be answered. For example:

a) What is the "public interest" in terms of the purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*?

b) What is the potential invasion of privacy in the context of this complaint?

c) What is meant by "clearly outweighs" in the circumstances of this complaint?

The public interest concept has no single, abstract definition. It may vary depending on the facts, on any express statutory purpose and on public or private attitudes.

Section 19 must be interpreted as a limited and specific exception to the general right of access. But it is different because it incorporates by reference provisions from the *Privacy Act*. The general right of access to government records must be balanced against the purpose and any specific provisions of the *Privacy Act*.

The *Privacy Act* tips the balance in favour of privacy with the words "clearly outweighs" in subparagraph 8(2)(m)(i). Evidently, Parliament intended that, if having regard to all relevant circumstances, the public interest in disclosure evenly matches the resulting invasion of privacy, the information should not be disclosed. Therefore, the public interest in disclosure must be demonstrably greater to prevail over the privacy interest.

Whether it is demonstrably greater depends on various factors. One is the degree to which the information is regarded as private by the community generally and by the persons concerned —whether it is treated as sensitive and highly private (like an invisible disability) or as a matter of general knowledge (like approximate weight and height).

Section 3 of the *Privacy Act* explicitly requires some privacy control over one's name, address and financial information—the very matters covered by the complainant's access request.

However, the situation with regard to rent is ambiguous. Typically rent figures prominently in the financial affairs of tenants—a matter specified in section 3 of the *Privacy Act* among elements of "personal information" not ordinarily subject to disclosure. But rent charged for a particular property is commonly advertised by landlords seeking tenants. Further, the amounts are routinely disclosed by landlords, without the tenant's consent, in such circumstances as real estate transactions and through co-operation among creditors. At the time of this access request, it was NCC policy to routinely disclose to creditors who asked the amount of rent paid as well as whether and to what degree a particular tenant was in arrears.

Further, the privacy interest in rent amounts is similar in character to the privacy interest in the property value of an individual's home which is routinely available in tax assessment rolls, real estate transactions and expropriations.

Any harm that invasion of privacy may cause the individuals concerned is also a consideration. It is not necessary to show that specific harm will—or even may—be caused, but an invasion of privacy is obviously more serious if it does harm the one whose privacy has been invaded. Harm could be in the form of stigma, disgrace, harassment, loss of money, employment or friends, or adverse publicity. Such harm is difficult to predict, requiring examination of both the potential harm and the likelihood of harm.

Harm might befall some NCC residential tenants if their names, addresses and rents were published. They may also be embarrassed to being identified as NCC tenants because of the rumours of preferential treatment.

One tenant expressed it this way:

> "I fail to see how the disclosure of this personal information could be in the interests of the public. However, unless accompanied by the entire financial history of each property, such disclosure could have a considerable negative effect for tenants.
>
> "We already have a 'nuisance factor' to contend with vis-à-vis the public, which continuance of this entire issue will only exacerbate, e.g. on many occasions we have had people trespassing to gain access to a creek bordering our property, even though there is obvious access from an empty field on the other side of the water; their invariable excuse is that it is NCC property so it belongs to the public, and the most recent visitor wanted to know, 'what rent do you pay anyway!?'
>
> "Some of these encounters have become unnecessarily difficult because of 'visitor' false knowledge, promoted by media speculation that anyone has access to 'government' land, and that tenants do not pay enough rent anyway.
>
> "I would expect that these individual privacy problems would only increase if name, rent and location disclosure were to occur."

Disclosure might demonstrate that no NCC tenants benefit from "sweetheart deals", or it could pinpoint those who do. On the other hand, non-disclosure makes every residential tenant suspect and there may well be a public interest in clearing the air.

Section 10 of the *National Capital Act*, R.S.C. 1970 C. N-3, sets out the objects, purposes and powers of the NCC. Here follows the relevant portions:

"10. (1) The objects and purposes of the Commission are to prepare plans for and assist in the development, conservation and improvement of the National Capital Region in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance.

"(2) The Commission may for the purposes of this Act

...

"(*b*) sell, grant, convey, lease or otherwise dispose of or make available to any person any property, subject to such conditions and limitations as it considers necessary or desirable...".

In its Corporate Administration Manual the NCC has established a set of guidelines "to ensure the effective and efficient leasing of NCC real property".

This involves public money and public property and the public has a powerful interest in knowing how effectively and fairly the NCC deals with those who have financial dealings with the agency.

In its representations, the NCC suggested that harm might arise from disclosure of inaccurate or misleading information. It cited the many factors already listed, claiming they had to be taken into consideration to determine whether the rents paid were at fair market value. Obviously, such factors are relevant, and were mentioned in many of the tenants' representations.

However, the following factors strengthen the public interest in disclosure:

a) The appraisal carried out for the Commissioner, which, at the very least, provides *prima facie* evidence that NCC rents are generally below market value.

b) The recent public acknowledgment by representatives of the NCC that some NCC rents are or were below market value.

c) The rumours, which pre-date the access request, that certain individuals may have received special favours from the NCC.

d) The impact that the government-imposed "Six and Five" restraint program may have had on the ability of the NCC to establish rents at fair market value.

This case is not an instance in which an applicant fishes for information based on totally unsubstantiated allegations. There is clear *prima facie* evidence that some—perhaps most—NCC rents are, or were, below market value.

Even if only some tenants were paying less than market value, it might be in the public interest to disclose all the records, particularly if it were impossible to determine whether in any particular case a person was in receipt of a discretionary benefit.

It would be extremely hard to establish every discretionary benefit of a financial nature extended for whatever reason, from time to time. If users of the *Access to Information Act* were to repeat access requests at different times, the NCC and the Information Commissioner could become locked in a never-ending contest of who has the most accurate appraisal at the time of each new request. The public interest in this case is based on the public's right to have its concerns about the NCC leasing arrangements laid to rest—not in chasing a moving target.

This investigation identified a legitimate, overriding public interest in determining whether subsidized rents have been established and subsidized rental properties allocated in an open and equitable manner by the NCC. That public interest arises whether or not the rents below market value constitute a "discretionary benefit of a financial nature". Also the public interest can be served without providing access to the tenants' names. If the rents are released, with reference to the already publicly available addresses, the public can determine itself whether NCC rents are fair.

Any user of the *Access to Information Act* may allege that the NCC has conferred a discretionary benefit of a financial nature on an individual tenant and that there should be disclosure of the tenant's name. Further, anyone may suggest in an access request that it is in the public interest that the name of a given tenant be disclosed for any specific reason.

The Information Commissioner concluded that, because of rumours existing prior to the complaint that at least some individuals renting accommodation from the NCC benefitted from favoritism, and because some NCC rents were below market value at the time of the access request, the public interest must be given preference in this case.

Consequently, the Information Commissioner recommended that the requested list containing the addresses of the residential tenants and the rents to be charged in 1984 be disclosed to the complainant, subject to the severability principle being applied to exempt the names of the residential tenants under subsection 19(1) of the *Access to Information Act.*

The recommendation was rejected by the NCC and the complainant commenced legal action for access to the whole of the record concerning the residential tenants.

Non-Profit Leases

File: 171(2/3)

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

On May 10, 1984, access was sought to the National Capital Commission (NCC) records as follows:

a) A list of all rental properties then owned and administered by the NCC, except garden plots, and;

b) the names of all tenants and the rent charged to each.

The NCC disclosed its list of rental properties but refused to reveal the names of tenants or the amount of rent they each paid. Explaining its refusal in a May 15, 1984, letter to the applicant, the NCC cited subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, which prohibits disclosure of "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act:*

> "...information about an identifiable individual that is recorded in any form including,
>
> "...information relating to financial transactions in which the individual has been involved,...the address... and...the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual...".

The complaint, made to the Information Commissioner May 22, 1984, objected to the NCC considering "commercial transactions between a body financed by taxes and an individual or a corporation as 'personal'" and therefore exempt from disclosure.

An investigation began June 11, 1984. The investigator's preliminary examination, covering farm properties, market garden properties, vacant land, land unsuitable for leasing, commercial properties, houses and multiple residences, identified three categories of tenants:

- Non-profit organizations such as federal, provincial, regional and municipal governments, churches, schools and voluntary organizations. (case report 171(2/3))
- Businesses. (case report 171(3/3))
- Individual residential tenants. (case report 171(1/3))

The investigator challenged NCC's use of subsection 19(1) to withhold information concerning the non-profit organizations. Section 19(1) refers to "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act* which, in turn, refers solely to information about individuals, not other legal entities.

The NCC then invoked paragraph 18(b) as well as paragraphs 20(1)(c) and (d) of the *Access to Information Act.*

Paragraph 18(b) gives the head of a government institution discretionary power to withhold any record that contains "...information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution...".

Paragraphs 20(1)(c) and (d) forbid the head of a government institution from disclosing any record that contains

> "...(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or
>
> "(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party".

When the Commissioner's Office suggested that none of these exemptions covered non-profit organizations, the NCC released the requested information where it related to federal, provincial, regional and municipal governments, churches, schools and non-profit organizations.

Mounted Police Records

File: 195

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)(d)(ii), 16(1)(c)(ii) and 17]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

The complaint concerned a request for access to RCMP documents held by Public Archives. The requested documents were released to the complainant, with exemptions claimed under the international affairs and defence [15(1)(d)(ii)], law enforcement and investigations [16(1)(c)(ii)] and safety of individuals [17] provisions of the Act.

The investigation involved reviewing the exempted information as well as numerous meetings and exchanges of correspondence with the Public Archives and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the government institution now responsible for handling those records.

As a result of the investigation, Public Archives, on the advice of CSIS, disclosed the information exempted under subparagraph 15(1)(d)(ii) and withdrew the exemption under section 17 of the Act, but continued to exempt Royal Northwest Mounted Police (RNWMP) special agent names under subparagraph 16(1)(c)(ii).

Following representations by the complainant, Public Archives and CSIS, the Commissioner concluded that the complaint was well-founded and recommended disclosure of the information withheld under subparagraph 16(1)(c)(ii). As a result of this recommendation, Public Archives released all previously withheld information.

Employee Record

File: 319

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

The complaint concerned the Department of National Defence's (DND) refusal to release certain information relating to the employment of a named person on the grounds that it was personal information under section 19 of the Act.

The investigation revealed that the information in the DND records ought to have been disclosed because it concerned the position or functions of the named individual while he was an employee of DND. As a result, the Commissioner recommended to the Minister of National Defence that the records be released to the complainant.

Subsequently, additional information was released to the complainant but a portion of the record was withheld as personal information under section 19. The Commissioner was satisfied that the exempted portion of the records was indeed personal information about the named individual and did not relate to his position or functions as an employee of DND.

Minutes Withheld

File: 320

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)(b)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

An individual complained of Canada Mortgage and Housing Corporation's (CMHC) refusal to disclose the minutes of the board/executive meetings from 1970 to March 31, 1985. Disclosure was refused through paragraph 21(1)(b) of the Act which provides:

> "21.(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains
> ...
> (b) an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution, a Minister of the Crown or the staff of a Minister of the Crown,
> ...
> if the record came into existence less than twenty years prior to the request."

After the investigation, the Commissioner informed the CMHC President that, while there may be valid reasons for exempting certain portions of the requested records under paragraphs 21(1)(b), the remaining portions ought to be released in accordance with the principle of severability at section 25 of the Act. The department rejected the suggestion.

In explaining the position, the Commissioner stated to the complainant:

> "As we have maintained from the outset, CMHC may have good reasons for refusing to disclose all of their minutes—we just do not know what they are. It now appears that there is no prospect of finding out.
>
> "According to the judgment in the CRTC case, the Federal Court cannot assist you because in a case such as this any court-enforceable right to disclosure is subject to the discretion of the president of CMHC. CMHC's rejection of the proposal for mediation makes further involvement by our office useless, as well. Regrettably, we are closing our file on your complaint."

Severance Applied

File: 323

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

This access request asked for all records that analyzed the possible impact on Canada of U.S. President Ronald Reagan's re-election in 1984 and all communications related to such analysis.

The department refused to disclose any records relevant to the request, exempting them under the international affairs and defence provisions [15(1)] of the Act.

Following the investigation, the Commissioner wrote the Secretary of State for External Affairs, recommending disclosure of as much of the records as possible pursuant to section 25 of the Act as they contained many media quotations and other information which was well publicized in the months leading up to and immediately after the 1984 U.S. elections. The Secretary of State for External Affairs responded that five records, severed in accordance with section 25, would be made available.

The Commissioner was satisfied that the remaining information was correctly exempted under subsection 15(1).

Solicitor-Client Privilege Waived

File: 339(1/2)

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption* [*23*]
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual complained when records requested from External Affairs were severed and portions withheld under section 23, solicitor-client privilege.

As a result of the investigation, the department waived the solicitor-client privilege in nine of the 13 instances in relation to a particular document.

Researcher's Problems

File: 341

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Refusal - exemption* [*19(1)*]
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

This complaint concerns the denial of access to records relating to the "Canadian immigration policy and practice as it applied to the case of [name of person] in the years 1948-1951". The denial was made under subsection 19(1) covering personal information.

The complainant wished to prepare an article for an historical journal and thought that the department's files may contain documents that he had not seen elsewhere and that would be useful to the accomplishment of his project. The department informed him that most of the information was personal and protected from disclosure. The balance of the records were press clippings which the complainant already had.

The complainant asked the department whether consideration to allow access to the record could be given under the discretionary disclosure provisions of section 8 of the *Privacy Act* subparagraph 2(j)(ii) which reads:

> "8(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed.

...

"(j) to any person or body for research or statistical purposes if the head of the government institution

...

"(ii) obtains from the person or body a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify the individual to whom it relates; ..."

When he did not receive a response, he complained to this Office.

The investigator thoroughly reviewed the departmental records as well as records at Public Archives on persons which were similar, and in some cases the same, as those in the exempt record.

The complainant, who considers himself an historical researcher, was willing to sign an agreement, as stipulated in subparagraph 8(2)(j)(ii) of the *Privacy Act,* that he would not quote from the department's dossiers or mention their existence.

The Commissioner informed the Minister in January 1986, of the complainant's offer and recommended that the record be made available for review by the complainant.

On March 21, 1986, the Commissioner advised the Minister that, because it appeared that the department was still delaying release of the requested records, she had no alternative but to inform the complainant of his right to apply to the Federal Court for a review of the department's decision. (The review application was made on May 9, 1986.)

Question of Privacy

File: 371

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1), 16(1) and 19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

This complaint concerned information withheld in response to a request for access to records involving terrorist activities in Quebec between June 1, 1964, and February 1, 1965. The complainant argued that this event was at least 20 years old and that exemptions should be applied to as little material as possible.

An investigation was carried out which satisfied the Commissioner that the Privy Council Office conducted a thorough records search and that, with one exception, the record was correctly severed and the exemptions were supportable and correct in law.

The one exception dealt with a document exempted under subsection 19(1) of the Act, identified as "List of Persons Arrested and Convicted for Criminal Separatist Activity". With the exception of the cover page, this was totally exempted as personal information. The Commissioner wrote the Prime Minister, recommending release of the document, subject to some names not being disclosed as some of the persons named were not charged or had received pardons. The Commissioner also noted that the information in question was public and available through the courts of Quebec. The information had also been the subject of newspaper articles and was available in national and public libraries.

As a result, PCO released the questioned document, subject to exemptions.

Personal Information

File: 377

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [16(1)(d), 19(1), 21(1)(a)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

An individual complained because portions of a report he requested on food services at the Regional Psychiatric Centre (Penitentiary) in Saskatoon were exempted under paragraphs 16(1)(d) and 21(1)(a) and subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner believed that some exemptions were not applicable under paragraphs 16(1)(d) and 21(1)(a) and subsection 19(1) and representations were made to the Correctional Service Canada (CSC). As a result, exemptions under paragraphs 16(1)(d) and 21(1)(a) were cancelled but exemptions were maintained under subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner provided a report to the Solicitor General recommending disclosure to the complainant of the remaining exempted portions of the record. CSC then provided a severed record to the complainant, with certain portions still exempted under subsection 19(1).

This Office continued to view the complaint as well-founded and that the remaining portion of the record ought to be disclosed to the complainant. The Commissioner received the consent of the complainant to apply to the Federal Court of Canada for a review of the CSC refusal to disclose.

Partial Release

File: 392

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [14(a)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action*

The complaint concerned Environment Canada's refusal to provide the minutes of meetings of the Federal-Provincial Committee on Air Pollution. The department's decision was based on paragraph 14(a) of the Act.

The department had exempted the whole requested record. However, as a result of discussions negotiated by this Office with the complainant and the department, the complainant could request specific minutes and the department would release them, subject to exemptions which, in the department's judgement, would prove injurious to the conduct of federal-provincial affairs if released. The complainant could then review the material and decide whether to pursue the request for all of the minutes.

The complainant did not act to secure a sample set of the minutes.

The Delicate Balance

File: 412

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - exemption [18(a) and (d), 19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint concerned a refusal by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) to disclose details of its undertakings to insure multiple unit residential building projects in metropolitan Toronto from 1978 through 1981.

CMHC refused to disclose the requested records on the grounds that portions contained personal information, the disclosure of which is prohibited under subsection 19(1), and that they contained financial, commercial or technical information that belonged to a government institution and had substantial value [18(a)], as well as information the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Canadian government or result in an undue benefit to any person [18(d)].

During negotiations with CHMC, it raised other grounds for exemption under the Act which could not be ignored:

1. Under paragraph 18(b), the institution is permitted to withhold a record where disclosure could reasonably be expected to prejudice its competitive position.
2. Under paragraphs 20(1)(b), (c) and (d), the institution is required to withhold any record that contains financial or commercial information that is supplied to CMHC in confidence by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party or information where disclosure could reasonably be expected to prejudice the competitive position of the third party or interfere with its contractual or other negotiations.

It is not the Commissioner's normal practice to suggest alternate grounds for exemption under the Act or to condone additional grounds which have not been raised within the time frame prescribed in the Act. Where such does occur, an explanation to the complainant is warranted. In the present case, the exemption under paragraph 18(b) was closely related to the grounds of paragraphs 18(a) and (d); therefore the Commissioner accepted the claim under paragraph 18(b) more as a clarification of the initial grounds than as a completely new ground.

Exemptions under paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) all relate to the rights of third parties which had not been privy to either the access application or the complaint. It would have been unfair to the third parties to fail to consider their interests under the Act simply because CMHC did not claim exemptions pertaining to them in the first place.

CMHC sets its premiums using a complex risk assessment procedure which considers the equity ratio, type of construction, number of units in a building, location, housing market, track record of the lender and builder. The Commissioner was satisfied that disclosure of

details of the undertakings to insure would likely be of substantial value to competitors in the field and therefore the exemption, under paragraph 18(a), was properly applied. Even information which is a number of years old would be useful in this respect.

CMHC argued that disclosure of details of undertakings to insure would give a competitor an advantage which would prejudice CMHC's competitive position in the mortgage insurance market. Lending institutions applying for mortgage insurance have always done so on the basis that information provided is in confidence. If it became apparent to lenders that under the *Access to Information Act* CMHC might disclose information, this could become a factor in their business decisions. The Commissioner was satisfied that the exemption claimed under paragraph 18(b) was correct as disclosure could prejudice CMHC's competitive position.

Under paragraph 18(d), CMHC argued that any such effect on its competitive position could lead to an absolute loss of business or a selective drawing away of the better risk business, which could reduce the mortgage insurance fund to the point where it would not be sufficient to meet anticipated liabilities.

The information on the undertakings to insure is provided by lending institutions in confidence. The Office is not aware, except where details of mortgages are registered on title, that lending institutions have failed to consistently treat this information as confidential. As a result, the Commissioner was satisfied that, pursuant to paragraph 20(1)(b), CMHC is required to withhold from disclosure details of the undertakings to insure.

Under paragraphs 20(1)(c) and (d), CMHC is required to refuse to disclose records where disclosure could have an adverse effect on the competitive position, or contractual negotiations, of third parties. Since the documents requested relate to the period 1978 to 1981, it is not likely that disclosure would have adverse effects where mortgages have been taken and the details are largely public. However, a significant proportion of the undertakings do not culminate in insured mortgage loans being advanced and consequently the undertakings contain a great deal of information about lender's business transactions which would not otherwise be available. The Commissioner agreed that certain aspects of the undertakings, such as the maximum equity ratio which CMHC is prepared to insure and the premium rates are information which, if disclosed, could prejudicially affect the lender operations.

The Commissioner concluded that the exemption of the requested records by CMHC was justified, if not required, under the Act.

CMHC advised the Commissioner that it was prepared to disclose limited portions of the undertakings where the same information is publicly available through the registry office.

In such cases, the applicant will be required to pay the cost of searching for such records and putting them in order. Record retrieval would be a manual operation.

Blanket Exemption

File: 424

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1)(a) and (c), 14(a), 19(1), 21(1)(a) and (b)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

A representative of an access applicant complained that Health and Welfare Canada had denied access to records of meetings of the National Advisory Committee on Immunization (NACI).

The department claimed the following exemptions:

- paragraph 13(1)(a) [confidential information from a foreign government or institution];

- paragraph 13(1)(c) [confidential information from a provincial government or institution];

- paragraph 14(a) [injury to federal-provincial affairs];

- subsection 19(1) [personal information];

- paragraph 21(1)(a) [advice or recommendations developed for the government];

- paragraph 21(1)(b) [consultations or deliberations involving government employees, etc.].

The department failed to indicate the extent to which each of the exemptions applied to the requested records.

In the course of the investigation, the Office learned that the department intended that paragraph 21(1)(b) apply to the records in their entirety. The Commissioner recommended to the Minister that the department withdraw its blanket exemption and disclose the records, subject to any other appropriate exemptions under the Act. This Office did not consider the accounts of the NACI to be consultations or deliberations involving federal government officials or employees because the NACI generally has only one federal government member.

The Minister rejected the recommendation for disclosure and has maintained a blanket exemption under paragraph 21(1)(b) as well as exemptions of portions of the records on the grounds described previously. The Minister stated that disclosure of the minutes would seriously affect the capability of the committee to deliberate and advise freely on health protection issues and to produce essential statements on immunization.

The Commissioner did not agree with the blanket exemption and, with the consent of the complainant, filed an application in Federal Court of Canada.

Why Investigations Take So Long

File: 439

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1), 20(1)(b) and (c), 23]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual complained that the Department of Energy, Mines and Resources (EMR) had denied him access to Canadian Home Insulation Program administration records.

The department advised the complainant that notifications of intention to disclose were sent to third parties in accordance with subsection 28(1) of the Act and that information available for disclosure would subsequently be sent to him. They also provided him with some accessible records or portions of records but claimed exemptions under subsection 19(1) and section 23. The investigator disagreed with most of the exemptions.

During the investigation, the department contacted the third parties and advised them that a simple repetition of the words of the cited sections of the Act would not satisfy the Information Commissioner. The department made it absolutely clear to the third parties that it was their responsibility to demonstrate that release of each particular document, or part of a document, could reasonably be expected to result in injury to them.

Eventually, additional records were located and released and records were gradually released as third parties' responses slowly came in.

The investigation revealed that some of the records exempted under subsection 19(1) and section 23 had been withheld improperly. The department agreed to release some of the records but continued to exempt the remaining records under subsection 19(1) and section 23. It also exempted some of the records as third party information under paragraph 20(1)(b).

The investigator finally persuaded the department to apply severance where whole documents had been withheld and to cancel the section 23 exemptions. In all, the period of negotiating took 14 months.

CPIC Records

File: 450

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1)(c) and (d), 16(2)(c), 19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual sought copies of reports indicating possible violations of the Canadian Police Information Centre (CPIC) policy and copies of reports of any serious, flagrant or continuous breaches of CPIC policy. The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) stated that the requested records would not be released based on paragraphs 13(1)(c) and (d), paragraph 16(2)(c) and subsection 19(1) of the Act.

Paragraph 16(2)(c) of the Act, provides that an institution may refuse to disclose a record that contains information the release of which could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence. Based on the investigation, the Commissioner was satisfied that the disclosure of the documents requested could result in the injury described in paragraph 16(2)(c) and since that paragraph applied to all the exempted records, there was no need to consider whether the other exemptions were justified in whole or in part.

The complainant made representations which included the following:

> "It is not my intention to discover information that reasonably may be expected to facilitate the commission of an offence. On the contrary I want to find out whether there have been breaches of CPIC policy.
>
> "...If the RCMP is successful in invoking paragraph 16(2)(c) am I then justified in concluding that there indeed have been criminal violations involving CPIC use, but the RCMP refuses to reveal any and all information about those violations, including their number, which could range from one to one hundred to one thousand? I'm not sure that is the impression the force wishes to leave."

The Commissioner informed the complainant that whether he intended to discover information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence was not relevant to the exemption. The test was whether the information, if made available to any member of the public through the Act, could have the described effect.

The Commissioner added that the successful use of paragraph 16(2)(c) did not necessarily mean that there had been criminal violations involving CPIC use. Such incidents may have been accidental or may not have led to criminal activity.

The complaint was dismissed because disclosure of details of CPIC policy breaches, not necessarily the technique of the violation but just dates, places and numbers of breaches, could identify potential weaknesses in the system. Disclosure could enable intrusion into the system and could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence. For example, an intruder could learn whether he or she had been identified by the police as a suspect and which identifying features had been recorded. The person might even be able to delete information or suppress its retrieval.

On severance the RCMP stated that, "an attempt was made to sever the requested information under section 25 of the Act. However, the preponderance of material fell into the exempt category rendering the remaining material unintelligible."

The Commissioner explained that as a matter of policy government institutions are urged by her office to sever and release what portions of the record it can and let the complainant judge whether the disclosed material is useful or even intelligible. In this case the portion of the record that could be disclosed would contain virtually no information responsive to the request. The Commissioner thought it would be a waste of government and the complainant's time to go through the exercise. However, the complainant was informed that, if he wished to have the severance done, she would make such a recommendation to the RCMP.

Information Made Public Elsewhere

File: 451

Institution: *Treasury Board*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1), 21(a), 23)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

This complaint concerned the exemptions claimed by Treasury Board under subsection 19(1)—personal information, paragraph 21(1)(a)—advice or recommendations developed for a government institution or Minister of the Crown, and section 23—solicitor/client privilege, concerning his request for a report on a specific conflict of interest case.

The Commissioner's Office learned that portions of the material contained in the report had been disclosed at a hearing by the Public Service Commission. Members of the media were present at this hearing and the proceedings were thus reported. It was subsequently learned that appeals had been launched in the Supreme Court of Canada and the report had been filed with the Court, thereby placing it in the public domain. The Commissioner's representation that the report was releasable was accepted.

Exception Is Court Action

File: 493(2/2)

Institution: *Solicitor General*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1)(a), 15(1)(e) and (g), 16(1)(a)(i) and (iii), 21(1)(a) and (b)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual sought access to "records or any other material supplied by the Department of the Solicitor General and its employees to any agency of the United States concerning [a named Canadian author]".

The department released one letter and part of a telex, informing the applicant that the balance of the records were exempt under paragraphs 13(1)(a), 15(1)(e) and (g), 21(1)(a) and (b), and subparagraphs 16(1)(a)(i) and (iii) of the Act.

In each case only the exemption that appeared to be most readily sustainable was considered, even though more than one ground for exemption was claimed in all documents.

The Commissioner informed the complainant that, with one exception, the exemptions the department made were justified, based on the designated provisions of the Act.

The one exception was a document exempted under paragraph 21(1)(b) and subparagraphs 16(1)(a)(i) and (iii). The Commissioner wrote to the Solicitor General recommending that the questioned document be released. The Solicitor General refused to release the record and the Commissioner advised the complainant that, with his consent, she was prepared to take the exemption of that one document to the Federal Court of Canada. This was done on June 26, 1986.

Third Party Action

File: 497

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

This complaint resulted from a request for access to a list of all hydro electric transformers and other equipment containing PCBs (Polychlorinated biphenyls)

in the City of Montreal. The department advised the applicant that the list was not available because it may infringe on the rights of those using PCBs and claimed an exemption pursuant to subsection 4(4) of the *Environmental Contaminants Act* and relying strictly on the provisions of the *Access to Information Act.*

The department, in accordance with the Act, had advised 271 firms of the department's intention to disclose the requested records, inviting representations from any of them if they objected to the disclosure.

The department concluded that only two firms gave reasons sufficient to warrant exemption under paragraph 20(1)(d) of the Act.

The Commissioner informed the complainant that she was satisfied that the records regarding the two firms were properly exempted.

The records of the remaining 269 firms were considered disclosable by the department and this Office. However, two additional firms which had objected to the disclosure of their records filed applications in Federal Court under section 44 to block the proposed disclosure. In the interest of pursuing the disclosure of the records of these two firms, the Information Commissioner was granted leave to intervene in the cases. The court held that a proper designation order had not been made as required under section 73.

The investigation has been closed pending further action by the department.

Prime Ministerial Discussions

File: 547

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Refusal - exemption* [*14*]
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

An individual complained when information was exempted under section 14 in response to his request for Cabinet minutes and records of discussions between Prime Minister Pearson and Premier Lesage on May 4 and 11, 1965. Privy Council Office (PCO) had provided seven pages of documents but eight portions of the records were exempted.

The Commissioner's investigator examined news articles and editorials which appeared in Ottawa and Montreal newspapers at the relevant time, as well as the Hansard record of the Commons debates. The Commissioner was satisfied that both the substance and tenor of the discussions between Mr. Pearson and Mr. Lesage were known to the public and that officials in the Privy Council Office had not demonstrated how disclosure of the exempted portions of the requested records could injure Canada's conduct of federal-provincial affairs.

As a result of the investigation and a report to the Prime Minister, PCO disclosed the previously-exempted records in their entirety.

Third Party Protected

File: 561

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(b), (c) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained when he was provided with the names of the firms bidding on a specified contract but was denied the unit prices based on paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) of the Act.

The investigation revealed that the department contacted the third parties who objected to the release of the unit prices.

The Information Commissioner examined the documents in question and found that they met the tests in paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) as they contained financial and commercial information supplied to a government institution and had been treated consistently in a confidential manner by third parties. Further, the disclosure of the unit prices could reasonably be expected to prejudice the competitive position of third parties.

The complainant said that in the past he was always able to get such information. Prior to the Act coming into force in 1983, the department did on occasion release this information. However, the policy changed in anticipation of the new legislation and the information requested has consistently been exempted unless third parties agree to disclosure. There is no indication that this information has not been treated consistently in a confidential manner since the beginning of the *Access to Information Act.*

Solicitor-Client Privilege

File: 570

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [23]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained when Employment and Immigration Canada (CEIC) refused to release a copy of a study pertaining to the compatibility of the *Unemployment Insurance Act* and the Charter of Rights and Freedom.

The investigation revealed that parts of the introduction to the study were released and the rest was exempted under section 23 of the Act. The documents in question were examined to determine whether the exemption was properly applied. The records comprised material prepared by CEIC specifically for review by lawyers with the Department of Justice, and sought the comments of legal counsel. Therefore the Commissioner was satisfied that the records constituted information subject to solicitor-client privilege, a concept developed under the common law.

Section 23 of the *Access to Information Act* does not mandatorily prohibit government institutions from disclosing material subject to privilege, but rather permits the head of a government institution to refuse disclosure. A Commissioner's review of news stories and other public documents determined that the claimed privilege had not been compromised by the government.

The Commissioner also considered whether CEIC might disclose, or ought to have disclosed, the requested records notwithstanding its discretion to exempt them. This took into account comments from the complainant about the cost to taxpayers of the study of the Unemployment Insurance program. However, the Commissioner accepted that it is within CEIC's rights not to disclose details of legal opinions sought and received.

The Commissioner pointed out that as a result of the Federal Court ruling in the case of Information Commissioner v. Chairman of Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (Federal Court, Trial Division, No. T-707-85, February 28, 1986) the final word in the exercise of discretion rests with the Minister of Employment and Immigration, so long as the record is properly characterized as subject to solicitor-client privilege.

Job Descriptions

File: 578(1/2)

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

This complaint involved a complete exemption under subsection 15(1) of documents requested for the job description and classification evaluation rationales for five specific positions.

The investigation revealed that the requested five job descriptions were drawn in part from classified information that was supplied to, and held by, the department in confidence. Through negotiations with officials of the department, they agreed to release portions of the record, with the remainder exempted under subsection 15(1) of the Act.

The Commissioner informed the complainant that the exempted portions were examined and she was satisfied that they contained information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities and that the exemptions were correctly applied by the department.

Penitentiary Sites

File: 581(1/2)

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

An individual requested "all information related to and including recommendations made or received by the government on the best and most cost effective locations to build federal prisons in Canada in the 1980's (beginning in 1980)". The department provided some records but exempted most of them under subsections 21(1) and 69(1) of the Act.

As a result of the Commissioner's investigation, Correctional Service Canada released all the records that were originally exempted under subsection 21(1). Exclusions under subsection 69(1) are dealt with separately.

Aircraft Accident Report

File: 594

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - exemption [16(1)(c)(iii)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

An individual requested copies of documents on Aircraft Accident C-GPAM, February 15, 1985, at Pembroke Airport. The Canadian Aviation Safety Board forwarded a quantity of material to the requestor but exempted page 4 of the report "Elevation View of Locale" under subparagraph 16(1)(c)(iii) of the Act.

An investigator discussed the complaint with an official of the Canadian Aviation Safety Board and arranged to examine the document. However, before the meeting took place, the Board released the exempted document.

Public Interest

File: 601

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(b) and (c)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual objected to the exemptions under paragraphs 20(1)(b) and (c) claimed by External Affairs in response to his request for records showing the volume of cheese imported by individual importers in 1983, 1984 and 1985. He contended that the decision to grant an import quota rested entirely with the federal government, that the decision presumably is made in the public interest and therefore the public has a right to know. He also contended that there is a clear economic advantage and benefit conferred with the right to import and that the public has a right to know the nature and extent of these benefits.

While accepting the argument and the amount of the quotas that there may be a public interest in disclosure, the Commissioner was satisfied that the information, if released, "could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party". In such circumstances, the exemption paragraph 20(1)(c) is mandatory.

The complainant made representations favoring release of cheese import quotas. He concluded that "...the pro-confidentiality argument rests on two false assumptions - 1. That the permit system exists to provide a profit for every importer and 2. That confidentiality is crucial to preserving that profitability." He also contended that the profits work against the public interest and this public interest overrides the "commercial confidential" argument.

The Commissioner replied:

> "Having been persuaded that the information that was withheld from you in this case was confidential business information and that release might cause material financial loss or gain to a third party, I have no choice in terms of the *Access to Information Act* but to support the exemptions. The morality of the quota system is, rightly or wrongly, not part of the Information Commissioner's consideration.

In other words, I cannot use any public interest arguments to persuade the government to change its mind.

"...I remain convinced that refusal to disclose must be supported if the record has been legitimately exempted under subsection 20(1)(b) and (c), even if it might be in the public interest that the information be disclosed."

Loss of Land Use Studies

File: 602

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(b) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint involved access to copies of loss of use studies by Indian Bands seeking compensation from the Government of Canada in connection with loss of land. The department exempted the studies under paragraphs 20(1)(b) and (d) of the Act.

According to the complainant, these studies could have been released to him under paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* as he was researching and validating the claims, disputes and grievances of and for a specific Indian Band.

The investigation confirmed that, in addition to one particular study that could not be supported under paragraphs 20(1)(b) and (d), segments of other studies did not qualify for exemption under section 20 because settlement had been achieved and negotiating positions could not be jeopardized.

The department reviewed the exemption and agreed it should have invoked paragraph 21(1)(c) concerning the specific study. The department informed the complainant of the error. It also agreed that it could release the settled studies but that it would have to ask the Indian Bands whose claims had been settled if they objected to the release of the studies they submitted in support of claims. All of the Indian Bands contacted objected to disclosure of the requested records because either the information was supplied in confidence or the study was still in use as negotiations on a claim and therefore exempt under paragraph 20(1)(d).

The Commissioner was satisfied that the remaining exemptions claimed under paragraph 20(1)(b) were justified. Loss of land use studies involving trees, wild animals, fishing and natural resources, deal with food to Indians and have monetary value. Further, the studies are technical because the information stresses boundaries and land sites. The other exemption claimed under paragraph 20(1)(d) was also proper in that disclosure could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party. If the loss of use studies were supplied the opposition, it could interfere with negotiations and cause material, financial loss or gain to a third party Band. The Bands pay considerable amounts for the land use studies and, once produced, they could be obtained and adapted for re-use by other Bands or their agents at considerably reduced sums.

The Commissioner was satisfied that the department had correctly applied the exemption under paragraph 21(1)(c) as the study was done on behalf of the department for its information and as such contained "positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada".

Could Cause Injury

File: 611

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1), 20(1)(a), (b) and (c)] - [10]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual requested access to the Notice of Compliance of a particular drug. The department advised him that it could not comply with his request and that, if such information did exist, it would be exempted under subsection 19(1) and paragraphs 20(1)(a), (b) and (c) of the Act. The individual objected to the response, contending that the sections cited by the department were not applicable.

As a result of the investigation, the Commissioner was satisfied that disclosure of the existence, or non-existence, of the type of record requested could be expected to cause the injury contemplated in paragraph 20(1)(c). Paragraphs 20(1)(a), (b) and subsection 19(1) may have also been applicable, but were not addressed. Confirmation that a prescription drug has, or has not, reached the Notice of Compliance stage before approval is made public could seriously prejudice the manufacturer's competitive position in the process of developing and acquiring approval to market the new product.

The Commissioner also informed the complainant that, under section 10 of the Act, the head of a government institution is not required to indicate whether a record actually exists. However, the provisions on which refusal could reasonably be expected to be based must be provided.

War Death

File: 617

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained that she had been denied access to minutes of the 1945 2nd Naval Enquiry into her brother's death as well as the war record of an associate of her brother.

The investigation showed that copies of the brother's service file and board of enquiry file had been sent to the complainant. A small amount of personal information on other individuals was exempted. A review of these exemptions confirmed that they were lawfully applied as provided under subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner informed the complainant that the investigation showed that she had received all the information to which she was entitled and that there was no indication in Public Archives that a second board of enquiry was ever held.

Further, Public Archives never received the war record of her brother's associate and could, therefore, not respond to this request.

Minutes Released

File: 622

Institution: *Canadian Commercial Corporation*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)(a)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An applicant complained when the Canadian Commercial Corporation (CCC) denied him access to minutes of the Industrial Advisory Committee. The CCC denial of access to the documents was under paragraph 21(1)(a) and based on the grounds that the information therein contained advice or recommendations developed by, or for, a government institution or a Minister of the Crown.

In light of a Federal Court decision in the case of the Information Commissioner v. CRTC, the Corporation could simply have maintained its position, knowing that its decision to exempt could not effectively be challenged in Court. Corporation officials decided, however, to apply the principle of severability and it released almost all of the minutes, exempting only certain segments under paragraph 21(1)(a).

The Commissioner informed the complainant that she was satisfied that the exemptions had been legitimately claimed by CCC as such exemptions constituted advice or recommendations within the meaning of that paragraph.

CSIS Manual

File: 625

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

The complaint concerned the refusal by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) to release under subsection 15(1) of the Act its Operational Manual and Technical Aids, Policy and Procedures Manual.

The investigation revealed that the manuals could not be exempted in their entirety under subsection 15(1). As a result, the Commissioner recommended to the Minister that the records be released subject to severance under section 25 of the Act.

CSIS complied with the recommendation and released to the complainant the severed records, with exemptions claimed.

Information/Public Figure

File: 626

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

The complainant had requested records concerning a well-known public figure. When Employment and Immigration Canada refused to disclose any

documents on the file, except press clippings, on the ground that they were considered to be personal information under subsection 19(1) of the Act, the requestor complained, noting that "documents released by the Public Archives of Canada have resulted in a great many details of [the named person's] past being made public".

The investigation revealed that the department said most of the material on file was personal information, but did not identify what was not personal. The department agreed that some of the records may have become public knowledge and that it would do a review, as resources permitted, to see if release of some of the material was possible.

The investigator's review of records at Public Archives Canada found documents among some of the publicly available historical records which appeared to be similar, and in some cases the same, as the records which Employment and Immigration Canada had refused to disclose.

On May 8, 1986, the Commissioner reported her findings to the Minister of Employment and Immigration, recommending that the requested records be made available to the complainant by June 6, 1986. When the complainant had not received anything by June 11, 1986, he authorized the Information Commissioner to apply to the Federal Court for a review of the department's refusal.

Native Claims Policy

File: 631

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)(a)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual objected to exemptions claimed under paragraph 21(1)(a) by the Department of Indian Affairs and Northern Development regarding a request for access to paragraphs 15 to 27 inclusive and Annex B of the discussion paper on Native Claims Policy.

The investigation revealed that the discussion paper was prepared by the department to inform federal Cabinet members of the various land entitlement issues and options the government might consider when developing negotiating positions.

When submitting the paper to Cabinet, the department recommended that the paragraphs dealing with compensation (paragraphs 15 to 24 inclusive), financial considerations (paragraphs 25 to 27 inclusive), and specific claim settlement - estimated expenditures (Annex B), not be released to the public. Cabinet subsequently confirmed that, while the other portions of the discussion paper could be released, these particular sections should be exempted under paragraph 21(1)(a) of the *Access to Information Act.*

The Commissioner found that the discussion paper, and more particularly those portions that were exempted, represented positions or plans developed

specifically for the purpose of negotiations carried on by, or on behalf of, the Government of Canada. The exempted portions contained suggestions or options for consideration by federal negotiators and the release of this information could unfairly compromise the federal government's ability to negotiate. Consequently, the Commissioner was satisfied that the exemptions were properly applied.

Public Opinion Survey

Files: 638, 643(1/2)
663(1/2), 677(1/2)

Institution: *Finance*
Complaint: *Refusal - exemption [18(d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

Four individuals lodged separate complaints against the Department of Finance because of its refusal to apply the severance principle under section 25 of the Act to release a public opinion survey conducted for the department. Finance denied access to the records on the basis of paragraph 18(d) of the Act because it held that the document was background information for the Minister to develop economic policies and make decisions on the direction and management of the economy.

As a result of the investigation, the department severed the requested survey and released 55 of the 107 pages of the report. It exempted the remaining pages under paragraph 18(d).

Public Opinion Survey

Files: 643(2/2),
663(2/2), 677(2/2)

Institution: *Finance*
Complaint: *Refusal - exemption [18(d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

Three individuals lodged similar complaints against the Department of Finance because of its refusal to release a public opinion survey conducted for the department.

Originally the department denied access to the entire survey under paragraph 18(d) of the Act because "it served as background for the Minister in the ongoing development of economic policies and in the making of certain decisions on the direction and management of the economy". As a result of the investigation, the department severed the record and released portions to the complainants. They objected to this partial release and acted to have the entire survey made public.

The Commissioner's investigator made representations for the release of the whole survey, pointing out various reasons why continued denial could not be supported. As a result, the department released the entire report.

Public Interest

File: 652

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

An individual objected when he was denied access to records on a named person under subsection 19(1).

The investigation showed that the information contained in the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) file on the named person was personal information as defined by section 3 of the *Privacy Act*. However, major details of the case had been public since 1945, and most of the erroneous information contained in the public information had been corrected by the Royal Canadian Mounted Police summary of the case released in 1983. In addition, attempts had been made over the years to gain access to the file, indicating a public interest in its disclosure.

Accordingly, the Commissioner reported to the Solicitor General of Canada that, in her view, exemptions 19(2)(b) and (c) to paragraph 19(1) of the *Access to Information Act* should apply. The Commissioner held that paragraph 19(2)(b) covered the information contained in the records that was publicly available, though not in the detail contained in the person's file. With reference to paragraph 19(2)(c), it was the Commissioner's opinion that release was authorized by subparagraph 8(2)(m) of the *Privacy Act* in that public interest in disclosure clearly outweighed any real invasion of the person's privacy.

As a result, CSIS informed the complainant that access would be granted.

Seeks Clarification

Files: 657, 698, 708, 830

Institution: *Immigration Appeal Board*
Complaint: *Refusal - exemption [17]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

Four individuals complained of the refusal by the Immigration Appeal Board (IAB) to disclose entire records about the Board's decision to grant refugee status to a named person under section 17 of the Act, which provides:

> "The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals."

Based on a review of the records, the Commissioner advised the Chairman of the Immigration Appeal Board that the investigation did not identify sufficient justification to support the Board's contention that the total exemption of the records was necessary to protect an individual's safety.

The Board responded that a quorum of the Board, designated to hear the named case, delivered a decision from the bench allowing a motion for an *in camera* hearing.

Section 82 of the *Immigration Appeal Act 1976* reads:

> "An appeal to the Board should be heard in public but if any party thereto so requests the Board may in its discretion direct that the appeal be heard *in camera*".

The Chairman of the Board found no authority to vary that decision.

The issue now is whether the Immigration Appeal Board, as a Superior Court of record, is permitted or required to maintain the secrecy of *in camera* proceedings where a request for those records has been made under the *Access to Information Act*.

There was no dispute that the IAB is subject to the Act, but the Chairman of the Board doubted that the rights of a requestor to receive records under the Act override the decision lawfully taken by three Immigration Appeal Board members, acting independently of the Chairman, to conduct a hearing *in camera* and to maintain the secrecy of the proceedings.

This Office believed that when Parliament passed the *Access to Information Act* and included the Immigration Appeal Board in Schedule I as a government institution subject to the Act, it intended that the provisions of other statutes, including the provisions in the *Immigration Act 1976* authorizing the Board to conduct *in camera* hearings, are to yield in favour of the right to disclosure under section 4 of the *Access to Information Act,* which reads, in part:

> "Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person...has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution."

In some instances, provisions in other statutes prohibiting the disclosure of information have been effectively incorporated by reference into the *Access to Information Act* through subsection 24(1) which reads:

> "The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II."

The provisions in the *Immigration Act 1976* authorizing *in camera* hearings are not listed in Schedule II of the *Access to Information Act.*

Based on the foregoing, the Commissioner maintained in all four cases that the requested records be disclosed, subject to any particular exemptions which might be appropriate under the Act.

The complainants' consent is being sought to make an application to the Federal Court to clarify the applicability of the *Access to Information Act* to *in camera* hearings of the Immigration Appeal Board.

MP's and GG's Pensions

File: 676

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

When Supply and Services Canada was asked for the names and pension amounts of retired Members of Parliament, Prime Ministers and Governors General, it refused to disclose the information on the ground that it was exempt pursuant to subsection 19(1) of the *Access to Information Act,* which prohibits the disclosure of personal information. The department did provide a copy of its "Report on the Administration of the Members of Parliament Retiring Allowances Act for the Fiscal Year ended March 31, 1985".

The Commissioner concluded that the department correctly exempted the pension records, since they relate to the employment history, financial transactions, and the marital status of the individuals, all of which constitute personal information.

In a letter to the Information Commissioner, the complainant said that the information requested was on individuals who received their pensions as a result of having held public office and since the pensions are paid from public funds the expenditures ought to be public.

The Information Commissioner replied that although the *Access to Information Act* provides for disclosure of personal information in the case of individuals who are, or were, officers or employees of government institutions, only salary ranges and not exact amounts (or pensions), are disclosable. Familiarity with the government's pension scheme might enable determination of the range within which an individual's pension would lie upon retirement, but the Information Commissioner warned that other factors may affect the range.

> "For example, if an individual has elected to "buy back" pensionable service for previous years of employment with the federal government for which contributions were not made, the pension will be higher... In respect of a deceased public servant, the pension payable to a widow, widower *or other dependent will depend on the number and relationship of such* or other dependent will depend on the number and relationship of such survivors."

Under the *Access to Information Act* a government institution is not permitted to disclose elective choices to buy back years of service, to combine different types of pensions and so forth since such information does not fall within the exception to the non-disclosure rule. Similarly, information about a deceased public servant's survivors and their relationship to him or her is not disclosable because this is information personal to the deceased individual and to the survivors. The Commissioner pointed out that Parliament has struck a balance between the public's right to know how its tax dollars are being spent and the privacy of individuals by permitting the disclosure of salary ranges and the employment history of public servants so that the public can determine an individual's government pension within a certain latitude.

Pension information about former Members of Parliament and former Governors General is already publicly available to a large extent. By using the rules governing pension entitlements for such individuals the complainant could approximate their pension entitlements, just as could be done in the case of "ordinary" public servants whose salary ranges, and years of service, are accessible under the *Access to Information Act.*

The Commissioner cautioned the complainant against using this information to determine pensions precisely:

> "The pension determinations will only be approximate because, once again, there may be variable factors at work which are based on information to which you do not have access. For example, I understand that Members of Parliament are entitled to a supplemental amount for acting on various committees and this may count as pensionable income.
>
> "Also, there are myriad of elective choices which Members of Parliament who have been out of office, and then returned to office at a later time, and so forth, may have made concerning their pension entitlements."

The House of Commons and the Office of the Governor General are not listed in Schedule I of the *Access to Information Act* but salaries of Members of Parliament and the Governors General are normally a matter of public record.

The Information Commissioner concluded:

> "The reason that I have gone into this amount of detail is because your access to information request dealt with specific categories of publicly-paid (and pensioned) individuals and the point which I want to make is that the imprecision in estimating their pensions does *not* derive just from their special status. The imprecision is more or less the same as it would be for public servants whose salary ranges are accessible under the Act... I think that the Department of Supply and Services was correct in refusing to disclose the names and pension amounts of the individuals in question."

The complaint was dismissed as not supportable.

Severance Required

File: 715(1/2)

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [18(d), 21(1)(a) and (d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected when the department totally exempted a report entitled "Indian Oil and Gas" under paragraphs 18(d) and 21(1)(a) and (d).

The department reconsidered its position following discussions with an investigator and agreed to sever and release the document to the complainant, claiming exemptions under paragraphs 20(1)(b) and (c) and 21(1)(d).

The Commissioner reviewed the exempted portions of the report and found that they were justified and in accordance with the Act.

Lack of Communication

File: 715(2/2)

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(d)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

A reporter complained when the department exempted a copy of a letter from a consultant to the Minister of Indian Affairs and Northern Development in response to a request for records concerning a named Indian Band. The exemption was under paragraph 20(1)(d).

As a result of the investigation, the department informed the Commissioner on August 14, 1986, that it would release the letter in its entirety. On September 29, the Commissioner learned that the letter had not been forwarded and recommended that it be released. On October 27, 1986, the department forwarded a copy of the letter, without exemptions, to the complainant.

After receiving the letter, the complainant alleged that the department had previously released the same letter to another reporter.

The investigator's further enquiries revealed that a recommendation to release was made to the Deputy Minister on August 11, and the authorization to release was made on August 13. This led to the phone call from the department on August 14 advising of the expected release to the complainant. Officials in another area of the department, knowing of the decision to release and without the direction or knowledge of the department's Access to Information Unit, sent the letter to the second reporter. These officials were unaware of the delay that was occurring to the complainant's official access request, which was being questioned in another area of the department. Similarly, personnel in the Access Unit were unaware that the letter had been informally released to other persons.

The Commissioner found no specific intent on the department's behalf to discriminate against the complainant.

Exemption Cancelled

File: 735

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

An individual complained that the exemption imposed on the record of the Canadian Conservative Centre was not justified under subsection 15(1) of the *Access to Information Act.*

As a result of the investigation, the department re-examined the exemption and released the entire record.

Information About a Soldier

File: 738

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected to the personal information exemption claimed by Public Archives under subsection 19(1) in response to his request for military records of a named person.

Public Archives released the date that the named person enrolled in the Canadian Expeditionary Force, the countries in which he served and the date of his discharge. Other information was withheld because there was no proof that the person had been dead for more than 20 years and to release personal information about him would violate subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner's review of the records confirmed that portions were clearly personal information correctly exempted under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*. However, other information could have been released to the complainant based on the exceptions allowed under paragraph 3(j) of the *Privacy Act* (information relating to the position or functions of an officer or employee of a government institution).

Consultations with the department led to reconsideration of the request and release of additional information which revealed the places of the person's enlistment and discharge, the names of the units in which he served and the dates of his overseas service.

Names of Band Members

File: 740

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

A member of an Indian Band requested access to "...membership lists for five years—from 1981 to present" and "voting lists for the same five-year period of time" of his Band. The department exempted the records as personal information under subsection 19(1) of the Act.

The investigator made representations for release because the information would be publicly available based upon the provisions of subsection 14(3) of the *Indian Act* which reads:

> "The Counsel of each band shall, forthwith on receiving a copy of the Band List...post the copy of the list as the case may be, in a conspicuous place on the reserve of the band."

Upon reconsideration the department offered to release to the complainant the lists of Registered Indians for the requested named Indian Band for the years 1981-1985 inclusive. The department informed the complainant that the 1986 Band List would not be made up until December 31, 1986, and therefore was unavailable.

The department informed this Office that no copies of the voters list could be found. It stated that "...the department has no involvement in the electoral process since this band conducts its selection of Chief and Council in accordance with band custom". The Commissioner was satisfied that the department did not have the lists.

Research Information

File: 749

Institution: *National Research Council*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(a), (b), (c) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint involved a request for access to records concerning research projects carried out by two [named] companies, which were funded under the Industrial Research Assistance Program (IRAP) or Programs for Industry/ Laboratory Projects (PILP). The complainant contended that paragraph 20(1)(b) did not apply because the technical information would have had to be treated consistently in a confidential manner by the third party. The complainant stated that in this case the information was contained in an issued Canadian Patent or in a patent application still pending.

Further, the complainant stated that specific IRAP program contracts, or agreements between parties and the federal government, could not be exempted from access under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act.*

The investigation confirmed that the records in question contained scientific and technical information supplied to a government institution by a third party and was treated consistently in a confidential manner by the third party. The investigator found no indication that the third party released the information in a Canadian Patent application.

The investigation also demonstrated that no specific contract or agreement exists between a third party and IRAP through administration by the National Research Council (NRC). All recipients of IRAP assistance are governed by the IRAP Information for Applicants, which is available on request from the NRC. This booklet is publicly available and contains an outline of the intent and nature of the program and describes the parameters within which the recipients must perform. The agreement, as it might be referred to, is in effect once the research application is accepted by IRAP.

When contacted, the third party declined to agree to release of the information requested. As a result, the Commissioner was satisfied that the department had properly exempted the records under paragraph 20(1)(b).

The Commissioner also informed the complainant that, where more than one paragraph of a section is cited to exempt a record, it is not necessary to inquire into the propriety of using all as long as there is clear justification for the use of one.

Severance Leaves Nothing Much

File: 766

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [15, 16(1)(c), 19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected to the exemptions Public Archives claimed under section 15, paragraph 16(1)(c) and subsection 19(1) in response to his request for file SF-J-3, Joint Intelligence Bureau.

The investigation determined that the file contained some material that could be severed and released. The department agreed to review the record and identify those portions for release to the complainant. A specific estimate of the costs for search and preparation was not prepared, but the department felt considerable time and effort would be required to do the severance.

The investigator found that the department was justified in exempting much of the record under section 15 and under paragraph 16(1)(c). Some records were also exempted under subsection 19(1). We did not inquire into the propriety of using the second section as long as there was clear justification for the use of one.

Normally, the Commissioner recommends, or suggests, release after severance even when the applicant receives very little, provided that the applicant gives informed consent and is willing to pay for virtually blank pages. This is based on the belief that only the applicant can decide whether the severed record is meaningful.

In this case the department was willing to sever and release but the Commissioner's Office was faced with a dilemma because we agreed that severance would be time-consuming and costly and that the material the applicant would receive would be of limited value and not commensurate with the potential fee. We made it clear that the choice was his not ours and he opted not to pursue the matter.

Sailor May Find His Mates

File: 788

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed (but resolved)*

An individual complained that Transport Canada had exempted the age, rank and duties of fellow sailors in response to his request for the 'ships articles' needed to prove that he served in the Merchant Navy in war time.

During the investigation, the Office became aware of section 276 of the *Canada Shipping Act* which states that ships' documents, including 'ship articles' "...shall be open to the inspection of any person". However, officials in the department took the view that they had given the complainant everything required under the *Access to Information Act*. The Commissioner then brought the complaint before the Minister, as follows:

> "For a number of years, (the complainant) has been trying to verify, for pension purposes, that he served aboard the S.S. ...during World War II. He was only 16 years of age in 1944 and maintains he served longer than the Department of Transport indicates. To support this claim, he initially tried informally through the Department of Transport and later under the *Access to Information Act* to obtain information concerning all the seamen who served with him aboard the S.S. ...during the war years. The personal data is contained in what is referred to as the 'Ships Articles', and would include the positions held by seamen onboard the ship, dates of service, etc.
>
> "While Department of Transport officials have released to (the complainant) the names of the seamen concerned, they have not released the additional information to assist him in locating these seamen, who might support this claim to having served during 1944 to 1945.
>
> "Our investigation suggests that had it not been for the fact that these war time records are still in active use by the Department of Transport, they

would have been placed in the Public Archives. Public Archives' officials have advised us that in their opinion 'Ships Logs and Ships Articles' can be reviewed by any person on request by virtue of section 276 of the *Canada Shipping Act.* Your officials, on the other hand, hold the view that the information requested cannot be released.

"The complainant has received some of the information he has requested from the 'Ships Articles', but not the historical data he seeks. In this connection may I refer you to paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act* which provides that the head of a government institution may disclose records that contain personal information if the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act.* Paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* in turn states that personal information may be disclosed in accordance with any Act of Parliament that authorizes its disclosure.

"Section 275 of the *Canada Shipping Act* provides that the Department of Transport 'shall' keep the records of service of seamen and provides for the possibility of charging for copies. Section 276 states that those records shall be open to 'the inspection of any person'. Bearing in mind this legal obligation and the fact that similar pre and past World War II records are accessible to the general public in the Public Archives, I have concluded that all the 'Ships Articles' including the historical personal data, should be released to (the complainant).

"The Commissioner therefore recommends that all of the 'Ships Articles' including the historical personal data, for the S.S. ...be released to the complainant, in accordance with the *Access to Information Act...".*

The Minister's response was, in part:

"Your findings and comments are indeed well taken. However, we wish to point out that we believe we have complied with (the complainant)'s request as originally formulated by providing him with a list of all sailors who served on the S.S. ...

"It is evident from your letter that (the complainant) is requesting more information than was originally asked for in his formal access request and accordingly we agree, pursuant to Section 276 of the *Canada Shipping Act,* to provide this information which will be forwarded to (the complainant) within the next few days."

A Very Technical Point

File: 850(1/2)(2/2)

Institution: *External Affairs*
Canadian Security Intelligence Service
Complaint: *Refusal - exemption [13(1), 15(1), 16(1), (19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

Both complaints concerned the manner in which the departments responded to two separate requests for access to records relating to a named person.

When the applicant objected to the exemptions, both departments contended that no requested information was withheld. In the case of External Affairs, the complainant referred to a topic and requested "...access to the documents recently released under Access to Information...". In the case of Canadian Security Intelligence Service she requested "...access to *all documents already released* under Access to Information...".

Based on the investigation at both institutions, the Commissioner was satisfied that the documents released to the complainant were identical to those previously released to other applicants.

The Commissioner informed the complainant that she had not been denied access to the requested records as the two departments released exactly what she requested. This put the complainant in a position of not being able to complain about exemptions.

No Confirmation, No Denial

File: 925

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1), 15(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual requesting access complained about the exemptions National Defence made under subsections 13(1) and 15(1) of the Act.

In the first portion of the request, the complainant sought "a copy of the Canada-U.S. agreement on Control of Inbound Shipping in Canadian-U.S. Pacific Waters". Based on the investigation, the Commissioner was satisfied that the documents contained information that was provided in confidence by a foreign government. The complainant had referred to subsection 13(2), which allows for disclosure of a document of this nature with the consent of the government from which the information was obtained. The U.S. government has never released this document. However, the document was signed by both countries and the Canadian Department of National Defence objected to the release of the agreement on the basis that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied, or associated, with Canada. The department also claimed an exemption under subsection 15(2) and the Commissioner supported that exemption by itself.

In the second portion of the request, the complainant asked for "records pertaining to the establishment and operation of the United States Trident Submarine base at Bangor, Washington". Subsection 10(2) of the Act states that the head of an institution "is not required to indicate...whether a record exists" and, based on that provision, the Department of National Defence chose the words "if such records existed..." in its response to the complainant. Paragraph 10(1)(b) also required the department to specify "the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed" and the department advised the complainant that sections 13 and 15 of the Act would apply.

The Commissioner informed the complainant that this response was correct in law and that rights had not been denied under the Act.

In the circumstances, this is equivalent to neither confirming nor denying the existence of a document, which the Act permits.

Exclusion Cancelled

Files: 007(2/3)
032(2/2)

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - exclusion* [69]
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

Two individuals objected when the department excluded portions of records they requested as confidences of the Queen's Privy Council.

As a result of the investigation, the department reconsidered and withdrew the exclusion.

EXCLUSIONS

Some Exclusions Lifted

File: 581(2/2)

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - exclusion* [69]
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected when Correctional Service Canada excluded records he had requested concerning penitentiary sites.

As a result of the Commissioner's investigation, the department provided a portion of the originally excluded records under subsection 69(1). This Office does not have a mandate to examine excluded records. However, a certificate was received from the Clerk of the Privy Council Office confirming that the withheld records were confidences of the Queen's Privy Council for Canada within the meaning of subsection 69(1) of the Act.

GENERAL

A Misunderstanding

File: 534

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained he had received incomplete records from National Defence. He suspected that the Minister, in order to prevent their release, had ordered the destruction of certain documents relating to women in the Armed Forces.

The investigator was unable to find any person who could identify the document allegedly removed nor anyone able to provide detail that would assist in identifying such material. The investigator discovered that, prior to release

of the records, the Minister had been consulted concerning possible exemptions and had instructed that additional material be removed by exemption. All of the exempted material was properly accounted for and on the file and the exemptions were in accordance with the Act.

The Commissioner was satisfied that the investigator carefully reviewed the files for any indication that material was missing or that instructions might have been given to alter or remove documents. Personnel involved with handling the access request were also interviewed and nothing was learned that would support the complainant's allegation. The Commissioner informed the complainant that the action by the Minister to have additional records exempted could have been misunderstood.

Ministerial or Departmental

File: 571

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

The complaint concerned Transport Canada's denial of access to the "Report on the Availability and Accessibility of Transportation for the Disabled". The department informed the complainant that the report was specifically prepared for the Minister and consequently not a departmental record.

The Commissioner's suggestion that the report should be a departmental record and subject to the Act was accepted, and the entire report was released.

Complaint Out of Time

File: 630

Institution: *Justice*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

This complaint concerned the Department of Justice's failure to disclose records concerning the extradition of residents of Canada who are alleged to have committed war crimes.

The investigation revealed that the complainant's access request was received by the department February 21, 1985. The complaint to this Office was dated March 13, 1986.

The Commissioner informed the complainant that, because more than one year had elapsed since the access request was received by the department, the Office had no mandate to carry out an investigation. Section 31 of the Act reads:

> "A complaint under this Act shall be made to the Information Commissioner in writing unless the Commissioner authorizes otherwise and shall, where the complaint relates to a request for access to a record, be made within one year from the time when the request for the record in respect of which the complaint is made was received."

The Commissioner indicated that she would draw the problems of section 31 to the attention of the Parliamentary Committee conducting the three-year review of the Act.

Publicly Available

File: 673

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained to the Commissioner when External Affairs took 29 days to release a copy of a contract entered into by the Government of Canada with a consulting firm from the United States. His complaint held that 29 days was too long to respond to a request for a record which was available for public scrutiny in the United States and the department was thus in violation of the spirit of the Act.

The investigation satisfied the Commissioner that the department had acted upon the request promptly and that there was no deliberate delay. Nothing was discovered which indicated that time was wasted in replying to the request or that it was dealt with differently than other similar requests.

The Commissioner replied to the complainant that the availability of the documents from the United States' Justice Department did not relieve External Affairs of the obligation to review the document in light of the Canadian law. Public availability in another country does not raise an automatic presumption that the record or document must be released in Canada.

In his letter of representations, the complainant stated:

> "My point about the availability of the document in the U.S. was that such easy public access there would, in my view, pre-empt most of the potential exemptions under the [Canadian] AI Act.
>
> "For example, release of the document here could hardly be damaging to international relations with the U.S. if the U.S. itself had already made the document available. Similarly, there could be no violation of privacy since the material was already available.
>
> "I feel somewhat uneasy about your comments on this aspect. Am I to infer that the information commissioner might someday uphold as correct the exemption of a record in Canada under one of the above headings (international relations, personal information) even though the documents had already been made public by the other state involved? Which categories of exemption could still apply to a record which was made public by the government in another jurisdiction?"

The Commissioner replied:

> "I do not ignore the fact that a record may have been published in another jurisdiction or may be available for purchase by members of the public in another jurisdiction. In fact, in other cases we have used the 'public availability' of records in another jurisdiction to contest exemptions on Canadian records released in Canada subject to severance.

"In the case of discretionary exemptions and 'injury test' exemptions the fact of 'public availability' becomes a powerful argument for release. In those cases where the exemption is mandatory and there is no discretion or injury test..., I can see no alternative for the department other than to impose the exemption. It is for this reason that I said in my report that I would not foreclose the possibility of such a case arising at some time in the future. You may be interested to know that we have never had such a case."

Although it did not bear directly on his access request, the complainant also asked the Commissioner whether section 68 of the Act, which states that the rights of access do not apply to "published material or material available for purchase by the public", applies only to material available in Canada.

The Commissioner pointed out that, if section 68 were not confined to Canada, a government department could refuse to disclose a record simply by pointing out that the requestor could get the same material in some foreign country. The requestor would not have the benefit of the time limits and controlled costs of the Canadian *Access to Information Act*. The Commissioner concluded:

"For all of the above reasons I am of the opinion that, in the absence of a ruling on a geographical restriction to section 68, it is very much in the applicant's interest to confine its application to Canadian records in Canada."

Indication of Authority for Exemption

File: 703

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

An individual complained that the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) had not stated on a record the specific exemptive provision(s) of the *Access to Information Act* on which it had based a refusal.

The investigation confirmed that CSIS had advised the requestor by correspondence that "some of the documents provided to you have been exempted, in whole or in part, pursuant to..." and they quoted the sections involved. The deleted (exempted) portions of the records contained no indication of the authority upon which a specific exemption was based. The complainant suggested that he had no understanding of why a particular portion or document was not provided, nor did he have an informed basis upon which to draft a complaint.

Paragraph 10(1)(b) of the *Access to Information Act* requires that the head of a government institution shall state "the specific provision of this Act on which the refusal was based...". Most departments comply with this requirement by quoting the applicable section, subsection or paragraph on the document itself. Subsection 10(1) allows for an institution to "state in the notice given under paragraph 7(a)...the specific provisions...". However, the Commissioner

was of the view that if this option is followed, the notice must contain sufficient detail to enable the recipient to clearly link the applicable sections, subsections etc., being quoted, to the deleted portions of the record.

The Commissioner considered the complaint well-founded and recommended the Solicitor General inform the complainant of the specific authorities on which exemptions were made on the relevant portions of the records released.

The Solicitor General supported the position of CSIS, that linking a specific section to the deleted portion of a record defeats the purpose of the exemption as it could provide an indication of the type of information that was being exempted. The Minister stated that "in certain circumstances the specifying of the exemptions used should not provide 'clues' as to what the nature of the information being exempted might be".

While the Commissioner accepts that in specific circumstances, subject to being established by the department, the position taken by the Solicitor General might be supportable, she maintained that as a general rule the institution must comply with the provisions of paragraph 10(1)(b). Most departments already follow such interpretation.

The matter may be referred to the Federal Court.

Question of Control

File: 714

Institution: *Social Sciences and Humanities Research Council*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action*

This complaint concerns the denial in June 1986, of a request for access to a comprehensive audit of the Social Sciences and Humanities Research Council. The Council returned the $5 application fee to the complainant, informing him that the requested document would be tabled in the House of Commons in October 1986, and until then was "the property" of the Auditor General. The complainant argued that he should not have to wait until tabling in the House of Commons to see the document in question.

The complainant withdrew his complaint before the investigation was completed.

Although the investigation was not carried to its conclusion, the Commissioner considered the response of the department incorrect under the Act and recorded it as supportable.

Deemed Refusal

File: 744

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

This complaint concerned the department's delay in responding to a request for access to records pertaining to alcohol, substances or drug abuse on all Alberta Indian Reserves and other native communities in the province.

The investigation showed that the request was initially dated March 25, 1986, but amended by the complainant to April 16, 1986. It was postmarked in Calgary April 17 and received at the department on April 21. On April 23 the department sent a letter acknowledging receipt of the request.

Apart from the department's two phone calls to the complainant to clarify some points, no further official communication occurred until May 21, 1986, when the department advised the complainant of an extension (no time mentioned) beyond the initial 30-day response period.

The investigation determined that on May 6, 1986, the department's Alberta Regional Office forwarded boxes of records to Ottawa containing many of the requested records. The department failed to arrange the release of the records to the complainant.

Although the department indicated in September 1986, that the requested records, subject to exemptions, would be made available, the complaint was found to be a deemed refusal under subsection 10(3) of the Act.

Service Bureaus' Budget Cuts

File: 769

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

A complainant rejected Supply and Services Canada's claim that records concerning budgetary cuts affecting Canada Service Bureau walk-in bureaus and telephone referral services were not in its possession.

The investigation confirmed that the department had no records that would answer the complainant's questions as to why, in 1984, the budget of the Telephone Referral Service of the Canada Service Bureau was reduced or the walk-in centres were closed. The department did, however, attempt to answer some questions in a letter to the complainant. The letter noted that the decision to reduce the budget was announced by the Minister of Finance November 8, 1984, and was not an announcement originating from Supply and Services Canada. The Commissioner explained that, in such instances, decisions may have been based on factors not in the possession of the department which could explain why it was unable to answer all of the complainant's questions.

Missing Study

File: 771

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual had not been successful in obtaining from Transport Canada a study or assessment conducted by Canadian National Railways on the C.N. maintenance and repair facilities at named Canadian cities from the Department of Transport. He drew the Commissioner's attention to an undertaking by [name] to the Parliamentary Transport Committee that a copy of the study would be given to the Minister of Transport.

Based on the investigation, the Commissioner informed the complainant that she was satisfied that the department did not have a copy of the requested study in its files and furthermore that the Minister had not yet received a copy.

No Trace of Manual

File: 875

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual sought access to the Canadian Forces Nuclear Safety and Inspection Orders Manual. The department responded that it was unable to accede to his request because "...in 1984 the Canadian Forces ceased to have a need for a nuclear safety manual and as a consequence the publication was cancelled and removed from the departmental inventory".

The investigation showed that the department made every effort to find the manual by locating and speaking to people previously working in the responsible areas. This failed to produce a lead. The internal enquiries confirmed that there was no stipulation or regulation to maintain a copy of cancelled or rescinded publications in a Canadian Forces repository.

DELAYS

Free Trade Papers

Files: 567, 590, 595(2/2)

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

Three complainants received notices of a 120-day extension invoked by External Affairs Canada following their requests for access to records on papers prepared in advance of the freer trade talks between Canada and the United States.

The department based the extension on paragraphs 9(1)(a) and/or (b) of the Act, but would give no other facts or explanations to justify the need for more time. Having received no evidence to justify the extension, the Commissioner tentatively concluded that none existed and, as provided for in subsection 37(1)

of the *Access to Information Act,* recommended that the records be disclosed and that notice be given of any action taken, or proposed to be taken, to implement the recommendation, or provide reasons why no such action was taken or proposed. The answer received was not satisfactory, nor was the answer to another letter and a telephone conversation.

The matter is before the Federal Court.

Extensions Not Unreasonable

File: 599(1/2)

Institution: *Consumer and Corporate Affairs*
Complaint: *Delay*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained of delays experienced in response to his access request for reports regarding the status of an oil refinery, as follows:

1) "The department did not inform me that they had received my request. When I called in mid-January to follow up my request I was told this is Departmental policy."

Section 7 of the *Access to Information Act* requires that a written response to a request must be made within 30 days of receipt of the request. The Department of Consumer and Corporate Affairs received the request on January 10, 1986, and responded on February 7, 1986. The department confirmed that it was not its policy to acknowledge requests prior to being in a position to inform the applicant of the status of the request nor is it the policy of any other government institution. The Commissioner indicated her willingness to consider as unreasonable any extension claimed where little or nothing is done during the first 30 days.

2) "On February 7, 1986, the Department informed me an extension of up to 60 days is required."

The investigation revealed that the department needed a legal opinion prior to responding to the request and efforts began January 14, 1986, to obtain that opinion. The department released the severed report to the complainant on February 28, 1986, which was 19 days into the 60-day period.

3) "The Department did not specify the reason for the delay, except to write the 'necessary consultations' were needed."

Paragraph 9(1)(b) of the Act provides for an extension of time if "consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit". The investigation found that consultation was required with the Department of Justice, Investment Canada and the Privy Council Office.

4) The complainant suggested that the department was using the *Access to Information Act* as a tool to delay the release of information even though the material was readily at hand.

The department agreed that the record requested was readily available. The extension was for consultations.

Invalid Ground for Extension

File: 603(2/2)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual objected to what he considered an unreasonable extension of time to respond to three access requests.

Canadian Security Intelligence Service (CSIS) received the access requests January 14, 1986, and informed the complainant February 12, 1986, that an extension of 120 days beyond the initial 30-day statutory time limit was necessary as "...meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the Canadian Security Intelligence Service".

The investigation revealed that CSIS had a large number of requests under the *Access to Information Act* and as a result had difficulty handling the requests in a timely fashion.

The Commissioner reported to the Solicitor General that the government may extend the 30-day time limit if

> "...the request is for a large number of records *or* necessitates a search through a large number of records *and* meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution."

In this case, CSIS did not establish that the time extension was needed because each of the requests was for a large number of records or necessitated a search through a large number of records.

Unreasonable Delay

File: 609

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

The complaint involved a request for records to "a known Nazi war criminal...". Employment and Immigration Canada received the request November 19, 1985, and informed the complainant on December 13, 1985, of the need for a 45-day time extension for consultation. The complainant had received no further word from the department by February 21, 1986.

The Commissioner reported the delay to the Minister and, as well, noted the department's failure to notify the complainant of his rights to complain to the Commissioner's Office.

Search Justified - Delay Reasonable

File: 629

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Delay*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual asked the Commissioner to review the need for a 90-day extension of time to process his request for a copy of the Royal Canadian Mounted Police "anti-subversive" policy by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

The investigation determined that, during the initial 30 days, CSIS reviewed the request and decided that, since the applicant had made particular reference to a newspaper article about RCMP illegal acts policy, he was specifically interested in gaining access to that particular policy (as opposed to more general policy related to anti-subversion). CSIS eventually concluded that it had no such policy within its records, but decided that, since the McDonald Royal Commission had examined alleged illegal activities of the RCMP Security Service, some reference to the requested policy might be found within that commission's records. Because the records remained under the control of the RCMP, CSIS had to seek authority to review them and thus sought a 90-day extension of time beyond the 30-day statutory limit. CSIS reviewed the records but found no specific policy of the kind sought by the complainant. It advised the complainant of its findings 85 days after the initial receipt of the access request but 35 days before the expiration of the 90-day extension period.

The Commissioner informed the complainant that, while the time taken to conclude the request was lengthy, CSIS did take appropriate action both within the initial 30-day period and during the extension period.

Extension Excessive

File: 672

Institution: *Consumer and Corporate Affairs*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual requested access to various records on asbestos for the years 1975 to 1979 and complained when the department took a 90-day extension of time beyond the 30-day limit because "meeting the original time limit would unreasonably interfere with operations of this institution". The complainant stated that the records had originally been informally requested in September 1985, and that discussions were held with departmental officials during October 1985, and specific assurances to release the material were made on October 15, 1985, and January 7 and 13, 1986.

A formal request for access, dated February 24, 1986, was received by the department February 27, 1986, and, on March 19, 1986, the department advised the complainant of the 90-day time extension.

The investigator discovered that the department's access office was unaware of the informal dealings when it first received the formal request. The office determined that due to the nature of the request considerable search and consultation time would be necessary.

The investigation confirmed that the department did consult with several other government departments and private firms and searched through a number of files relating to asbestos listed in the registry.

The investigator learned that the department regarded the formal request as somewhat different than the informal one. Besides, departmental personnel admitted that once the formal request was received it had priority over the informal request.

The investigator persuaded the department to release several packages of documents to the complainant. However, the last package of records was not mailed until after the 90-day time extension had expired.

The Commissioner found that, while the department needed time to search and consult, the 90-day extension beyond the initial 30-day time limit was excessive.

Consultation Started Late

File: 709

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that Agriculture Canada delayed its response to her access request.

The department received the request April 23, 1986. On May 22, 1986, it informed the applicant that it needed a 45-day time extension beyond the 30-day statutory limit to consult with the Department of Justice.

The investigation revealed that Agriculture Canada only sought consultation with the Department of Justice June 12, 1986, 50 days after it received the request. Records were released to the complainant July 14, 1986.

Second Extension Not Valid

File: 716

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that the Health Protection Branch of Health and Welfare Canada took excessively long to respond to his February 18, 1986, access request for details on certain drug usage at the Ontario Penetanguishene Hospital in 1972-73.

The department had extended the time limit by 30 days on March 19, 1986, because of the complexity of the records to be searched. The records were not dispatched and on April 25, 1986, the department extended the time limit by a further 30 days.

The Commissioner notified the Minister that the second extension was not authorized under the *Access to Information Act*.

Interference with Government

File: 724

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained when the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) required a 30-day time extension to respond to his access request.

The RCMP requested the extension to reproduce audio tapes for release to the complainant. The technical unit able to do the work was involved with ongoing criminal investigations and could only assist the Access to Information Unit as time permitted.

The RCMP was not being unreasonable but was hampered by technical considerations not addressed in the *Access to Information Act*. Paragraph 9(1)(a) of the Act permits a time extension when compliance with the access request interferes unduly with the operations of the government institution but only where the access request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records. As the records requested were readily identified and not extensive, the complaint was considered well-founded because the reason for the extension of time was not authorized under the Act.

Extension Reasonable

File: 728 (1/2)

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained that a 120-day extension beyond the 30-day statutory limit claimed by Agriculture Canada for consultation with a third party, federal and provincial institutions was "an unduly long and unnecessary delay". He also objected because the department indicated that "the notification process normally takes up to sixty days to complete...".

The investigation revealed that the 120-day extension required by Agriculture Canada was not only for consultations with a third party and with federal and provincial institutions but also to process the large volume of records involved in the request. The department had indicated to the complainant that a conservative estimate was that 416 hours would be required to compile and photocopy some 5,000 pages of documents. The 416 hour translated into approximately 83 days, based on a 7-hour working day.

The investigation disclosed that substantially more than 5,000 pages of records were involved and thus the estimated time required would be greater than the 416 hours.

The Commissioner advised the complainant that the 120-day extension was reasonable.

Extension Not Warranted

File: 733

Institution: *Immigration Appeal Board*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

This complaint concerned a 30-day extension of time beyond the 30-day statutory limit to process two access requests.

The Immigration Appeal Board received the two requests on May 26 and June 6, 1986. On June 24, 1986, the Board notified the complainant that "...because of the large number of records requested, an extension of thirty (30) days beyond the thirty (30) day statutory limit is required for both in order for us to fully comply with your requests...".

Paragraph 9(1)(a) states:

(1) "The head of a government institution may extend the time limit... for a reasonable period of time, having regard to the circumstances, if

(a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution".

The Commissioner's investigation revealed that the requests involved approximately five records of some 800 pages, some 300 of which were relevant to the complainant's requests.

The Commissioner was satisfied that the volume to be searched did not warrant a 30-day extension.

No Response for 51 Days

File: 837

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that Indian Affairs and Northern Development failed to acknowledge receipt of an access request dated September 2, 1986, nor did it take any other action on the matter within the time stipulated by the Act.

The request was received by the department September 4, 1986, and the 30-day period for response expired October 4. On November 24, 1986, more than a month after the individual had complained to the Information Commissioner and 51 days beyond the statutory 30-day time limit, the department sent notice that the records were forwarded to a district office for the complainant's review.

The Commissioner advised the Minister that failure to provide the records within the required time was deemed a refusal per subsection 10(3) of the Act.

Non-Compliance

File: 860(1/2)(2/2)

Institution: *Privy Council Office*
National Defence
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained of the delays by Privy Council Office and the Department of National Defence in responding to his access requests.

The investigation confirmed that neither department supplied the requested records within the 30-day period prescribed by section 7 of the Act nor set a time frame for providing the records, pursuant to section 9 of the Act. Also they did not advise the applicant that an extension of time was necessary to respond to his request. Both neglected to advise the applicant that he had a right to complain to this office about the extension of time and the failure to receive the requested records.

Failure to take the steps constituted non-compliance with requirements of the Act and reports were made to the Ministers concerned.

Delay Not Justified

File: 863

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

This case concerned the extension of time invoked by Health and Welfare Canada to respond to an access request for records on a named drug.

The department received this request September 29, 1986, and on October 29, 1986, it informed the complainant that the response time was extended to November 17, 1986, because "it was impossible for us to complete the review of your request within the prescribed time frame".

Although the nature of the request clearly suggested that consultations with a third party concerned were necessary prior to release, the department proceeded with such consultation only on November 20, 1986. The reasons given by the department to justify the time it took to commence consultations were not acceptable.

23 Days Beyond Extension

File: 915

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that the Privy Council Office (PCO) failed to meet its own 60-day time extension for supplying a record relating to a government decision to establish a commission of inquiry to investigate alleged war criminals in Canada.

The investigation showed that PCO received the request September 15, 1986, and on October 15 extended by 60 days the time for response for consultations.

The record was provided to the complainant on January 7, 1987, 23 days after the expiration of the extended time limit. As a result, the Commissioner advised the Prime Minister, as minister responsible for PCO, that an excessive time delay had occurred and that by exceeding the time limit PCO was deemed to have refused to provide the record.

FEES

Reasonable Copying Fees

File: 124

Institution: *Treasury Board*
Complaint: *Fees*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Reduced in part*

The Information Commissioner initiated a complaint in June 1984, concerning photocopying fees charged by federal institutions responding to access requests under the *Access to Information Act.*

A letter to the President of the Treasury Board stated:

> "Since the coming into force of the *Access to Information Act* on July 1, 1983, a number of complaints have been made to this office that the fees which may be charged for search time and copies of records under the Act are excessive and that the application of these fees is not consistent among government institutions.
>
> "In almost all such instances the Information Commissioner has dismissed these complaints because the fees for search and preparation were within the provisions of the Act and Regulations and appeared to be reasonable considering the amount of work required. However, research conducted by our office, at the Commissioner's initiative, has indicated that the prescribed copy fees may be excessive and it also appears that there is some disparity in the circumstances in which fees are waived or reduced...".

The investigation revealed that data published by the Department of Supply and Services for 1983-84 indicated that the cost for photocopying one page is between one and two cents per page on an average.

It was also ascertained that public libraries equipped with coin-operated photocopiers charge 15 cents per page and that photocopying costs in Ottawa at commercial establishments varied from seven to 15 cents per page, depending on the volume.

The investigation did not find that it is the "...government's policy of waiving fees under $25. which enables an applicant to receive (in addition to the five hours of free preparation and searching time), 100 pages of photocopies, free of charge" as stated in a letter from the Secretary of the Treasury Board to the Information Commissioner. The Treasury Board Interim Policy Guide stated only that "...government institutions *should consider* waiving the requirement to pay fees, other than the application fee, if the amount payable is less than $25.00".

Based on the investigation, the Commissioner concluded that the fee specified by subparagraph 7(1)(b)(i) of the Access to Information Regulations was unreasonably high. While she concluded that 10 cents per page would be reasonable, she was prepared to accept a proposal by Treasury Board officials that a charge of 15 cents per page would be appropriate.

Recognizing that 25 cents per page was high, the President of the Treasury Board informed the Commissioner that 20 cents per page constituted a fair rate under the Act. The Commissioner asked Treasury Board to reconsider its position and recommended that a charge of 15 cents per page be stipulated. Treasury Board responded that "Since the Parliamentary Committee will have the opportunity to discuss and make recommendations on all aspects of the *Access to Information Act,* I have no doubt that there will be an opportunity to consider any further action that may be required with respect to the fees".

Guidelines Not Followed

File: 402

Institution: *Treasury Board*
Complaint: *Fees*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

The complaint concerned a photocopying fee assessed by Treasury Board on a request concerning the expansion of the Access Register distribution network.

The request was received November 29, 1984, and on December 20, 1984, Treasury Board advised the complainant that a large number of letters, received by the Treasury Board Secretariat, were available for his review. Copies of the Board's letters were supplied free and the complainant was informed that if he desired copies of the responses he would be charged the normal fee for photocopies of 25 cents per page.

The requestor reviewed the records, selected 41 pages he wished to receive and was charged $10.25. This assessment was based on 25 cents per page and did not consider the Treasury Board Interim Policy Guide suggestion to waive the requirement to pay fees other than the application fee if the amount is less than $25. The request to both Treasury Board Secretariat and the President of the Treasury Board for a fee waiver was denied in both instances, resulting in the complaint.

An investigation was carried out and the inconsistency was raised between the Treasury Board Interim Policy Guide and its practices. The investigator was advised that the President of the Treasury Board would raise the matter of fee policy with the Board and advise the Commissioner in the early fall, 1985.

When no further word was received by November 28, 1985, the Commissioner recommended to the President of the Treasury Board that the Treasury Board put into practice the interim policy set out in the Treasury Board Guidelines. On January 14, 1986, the President again confirmed that he wished to discuss the policy guidelines concerning the waiving of fees with the Treasury Board and that he would inform the Commissioner's Office of the decision.

When no decision was forwarded by March 12, 1986, the Commissioner again wrote to the President explaining that, if a response was not received by the end of March, the complaint would be considered well-founded and would be included in the Information Commissioner's annual report. No response was received.

Fees Reasonable

File: 496(3/6)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained about the fee estimate of $1,050 to respond to his request for weekly intelligence summaries covering the periods 1926 to 1939.

The investigation showed that the estimated cost of $1,050 consisted of $650 for reproduction of 2,600 pages of records and $400 for processing costs, representing 40 hours of work, and based on less than one minute for each page.

The Commissioner was satisfied that the estimated fee was in accordance with the Act and Regulations.

Hourly Fees

File: 588

Institution: *National Defence*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained about the fee assessed for documents on the PPCLI Corps of Drums. He accepted the application fee of $5 and the 25-cent per page photocopy charge, but objected to the $10 per hour search and preparation fee.

The department informed the complainant that, as approximately 19.5 hours of research time would be required over and above the five free hours to retrieve the information from consolidated records, the estimated fee was $195. One and one-half hours of search time had already been expended.

The investigation revealed that the records requested might, according to National Defence, be in several locations:

- at National Defence Headquarters - Director Ceremonials - consolidated records containing information on all voluntary bands (estimated search time two hours)

- at National Defence Headquarters - Director History - records covering volunteer bands and the PPCLI Regiment (estimated search time 12 hours)

- at Regimental Headquarters, Canadian Forces Base, Calgary - search of copies of the Regimental Magazine "The Patrician" (estimated search time six hours) and search of other regimental files (estimated search time three hours).

A review of the records at the two National Defence Headquarters locations confirmed that the time estimates appeared reasonable. Also Regimental Headquarters in Calgary, National Defence, stated that approximately 60 issues of "The Patrician" were involved in the request, and the Commissioner informed the complainant that six hours of search time was not unreasonable nor was the estimate of three hours to search other records.

As a result, the Commissioner reported to the complainant that the fees quoted by National Defence were in accordance with the legislation and were not unreasonable.

The investigator suggested to the complainant that some of the information might be available through an informal request and/or inter-library loans.

Problem Solved, Complaint Dismissed

File: 592

Institution: *National Parole Board*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

This fee waiver complaint arose from an allegation by a penitentiary inmate that he was denied the use of his own money, held for him by Correctional Service Canada, to purchase records which he had requested under the Act.

The Commissioner said that she would support a claim for a fee waiver provided the complainant had sufficient funds to purchase the records but was unable to do so because the Correctional authorities would not let him use his trust funds.

Upon request from the Commissioner's Office, the National Parole Board reconsidered its position but was not prepared to waive the fees. However, Correctional Service Canada reversed its position and permitted the complainant to use his funds to purchase records under the Act. Although the Commissioner could not support the fee waiver complaint, the investigation resolved the problem.

Fees Not Yet Reduced

File: 649(1/2)

Institution: *Revenue Canada (Customs and Excise)*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual objected to being charged 25 cents per photocopied page by Revenue Canada.

Although a recommendation to Treasury Board had lowered such charges to 20 cents, the 25 cent per page charge was in accord with the Regulations made under the *Access to Information Act* and applicable at the time the complainant was billed.

Estimate Reduced

File: 704

Institution: *Justice*
Complaint: *Fees*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Reduced in part*

The complaint concerned the fees the Department of Justice estimated in response to an access request for all expense accounts and bills related to the March 1986 National Forum on Access to Information in Ottawa.

Originally, the department estimated a fee of $150 to $170 for search and preparation of the records, plus 20 cents per page for photocopies.

Later the department found too high its estimate of the time required to search for and prepare the requested records and released some documents, including the summary of the conference expenses, with no fee.

The department also agreed to allow the complainant to see the remaining records without charging anything for the search and compilation. The complainant reviewed the records but elected not to pay the reduced fee of $120.

The First Five Free Hours

File: 731

Institution: *Regional Industrial Expansion*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint concerned the department's preliminary estimate of chargeable fees, and particularly the inclusion in that estimate of the first five free hours.

The investigation revealed that the preliminary estimate related solely to the time taken by the department to search for and gather the requested records. Immediately following the initial access request, the department's regional office in Montreal began an extensive search to locate "every single telex or other communiques concerning trade opportunities received by DRIE's Montreal Office during April 1986". After spending six hours' search time, the department realized that substantial costs could be involved. As a result, the complainant revised his request to include "only telexs received from Trade Commissioners abroad for the month of April 1986 by Montreal Regional Offices". At this time the complainant was provided with the preliminary estimate of some 13.5 hours with the five free hours of search and preparation time deducted.

The Commissioner informed the complainant that, if the request is sufficiently complex, the five free hours to which a person is entitled can be used up in the search and/or preparation process without the applicant obtaining actual access to records. Departments usually try to do some search and preparation during these free hours.

Fees Waived

File: 794

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Fees*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Waived in full*

An individual found unreasonable the fee estimate of $470 for the provision of records concerning the hiring of temporary help.

As a result of the investigation, it was agreed that the department interpreted too precisely the complainant's request. The department re-examined the request and then located a report in its Accounting Directorate which contained the required record. It was released to the complainant free of charge.

Fees Reasonable

File: 885(2/2)

Institution: *Finance*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained when he found unreasonable the fees assessed by the Department of Finance in response to his access request.

The investigation revealed that the department estimated fees of $1,100 to search, retrieve and process his request. In addition, the photocopying charges would cost 20 cents per page. At the same time, the department indicated that, should the complainant reduce the number of records requested, the fee would also be reduced. The complainant did revise his access request and the fee estimate dropped to $240.

The documents requested covered a 26-year period and, based on the number of records requested as a result of the revised request, the investigation confirmed that the department made a fair estimate of the costs involved and was consistent with the Act and Regulations.

MISCELLANEOUS

VIP Flights

File: 337

Institution: *National Defence*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

In November 1984, an individual sought access to Transport Canada records relating to ministerial use of the department's VIP aircraft. In December, the department advised the individual that the requested records were not under the control of Transport Canada and thus not subject to the *Access to Information Act*. This explanation was subsequently confirmed as an investigation revealed that the records were classed as personal papers of the Minister and not part of the departmental record system.

However, the Information Commissioner believed that the records, which had not yet been examined, should be subject to the Act. Formal notice of intention to investigate on her own initiative was forwarded to the Minister of Transport and the Minister of National Defence.

The coordination function for VIP flights was transferred to the Department of National Defence in January 1985, and the Commissioner formally asked the Minister of National Defence to review the ministerial requests for flight service. As a result of representations made during the investigation, the Minister agreed that DND records covering the use of such aircraft by ministers would be records of the department, subject to the *Access to Information Act.*

The original complainant was informed of the results of the investigation.

Retrieval Questioned

File: 390

Institution: *Regional Industrial Expansion*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action*

An individual asked for the Commissioner's intervention concerning his request for access to records about the Canadian Patrol Frigate Program. In his complaint letter, he stated:

> "I wish to file a complaint concerning the withholding of information in the attached responses from Regional Industrial Expansion...
>
> "As well, I wish to complain about the retrieval of records which does not appear to have been complete, even considering the five-hour time limit. Analysis records should have been among the records found, for example."

The preliminary investigation indicated that the complainant had examined the disclosable records on or about August 9, 1985, which was more than two months after the complaint was received. The investigator tried unsuccessfully to clarify exactly what the complainant wanted investigated.

The investigator advised the complainant by letter that he could not proceed further and would recommend that the file be closed unless the complainant responded by April 4, 1986. Nothing further was heard.

One or More Requests?

File: 496(6/6)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *No action*

An individual sought access to weekly intelligence summaries from 1926 to 1939. Having reviewed the 1934 records, he requested access to the additional records found as a result of his June 6, 1985, access request. He wrote CSIS in this regard on December 5, 1985, and CSIS responded that

"...because of your previous request to withhold further processing until you had received the 1934 material, we are now considering this as a new access request". CSIS also wrote that, due to the volume of material that must be reviewed, it was applying an extension of 300 days to respond to the request.

The investigator learned that CSIS maintained that the complainant modified his original request when he decided to look only at the 1934 records and sent in estimated costs to cover that portion. When the modified request was satisfied, the remaining portion of the original request was abandoned, according to CSIS, and to take up that portion again constituted a new request.

The investigation also disclosed that:

1. In recording a telephone conversation with the complainant, an official wrote "Instead of accessing all of the documents...[the complainant] stated that he would access the year 1934 only, and then make a decision regarding the rest of the material;"

2. In a letter to CSIS enclosing costs to cover the 1934 records, the complainant wrote: "It is my understanding that this will not in any way jeopardize decisions relating to the additional material for 1935, 1936, 1937 and 1938." CSIS did not object at the time.

3. A letter accompanying the 1934 records to the complainant advised that CSIS was not refunding an excess of $63.60 in fees for the 1934 records because "It is my understanding...that you would decide whether or not to request additional 'summaries'".

These instances indicated on both the part of the complainant and CSIS that the request to process the remaining records was not new. The complainant's decision to initially access only the 1934 records placed the rest of his request in suspension until he asked, in a December 5, 1985, letter, received by CSIS December 9, 1985, that CSIS begin processing the remaining material. Considering that CSIS was entitled not to act on the request from August 1, 1985, when a deposit was requested, until December 9, 1985, the original 120-day extension would run in regard to the remaining records until March 19, 1986. As March 19, 1986, passed without the remaining records being released to the complainant, the Commissioner recommended to the Solicitor General that the additional records requested, and not released, be disclosed to the complainant no later than July 31, 1986. The Solicitor General's response was that more than 1,144 pages of requested records would be available by the end of July and the remaining 900 pages by September 1986.

Location of Reading Room

File: 517(2/2)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual had complained that the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) was not complying with section 71 of the Act as there was no information about its records in the Solicitor

General's reading room, which CSIS claimed was its compliance with the Act. Later he expanded his complaint, alleging that the reading room was not located at the headquarters of the institution as required by section 71 of the Act.

The Commissioner, however, was satisfied that an appropriate facility had been established at the headquarters of the Department of the Solicitor General as the Solicitor General is the head of CSIS for the purpose of the *Access to Information Act.*

Procedure Non-Compliance

File: 545

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *No action*

The complaint concerned the response to a request for access to documents relating to the crash of Air-India Flight 182 June 23, 1985.

The investigation revealed that the access coordinator responded to the request by advising the requestor that the accident was being investigated in accordance with the standards and recommended practices established in Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation. The response added that if more information was desired, she could write to the Delhi High Court in India.

This response contravened section 10 of the Act which states:

> "Where the head of a government institution refuses to give access to a record requested under this Act or a part thereof, the head of the institution shall state in the notice given under paragraph 7(a)
>
> (a) that the record does not exist, or
>
> (b) the specific provision of this Act on which the refusal was based or, where the head of the institution does not indicate whether a record exists, the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed,
>
> and shall state in the notice that the person who made the request has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the refusal."

After the Information Commissioner's investigator contacted Board officials, they wrote to the complainant and exempted the records under paragraph 13(1)(a) of the Act, but did not inform the complainant of her right to complain to the Information Commissioner, again contravening section 10 of the Act.

Cannot Act for Third Party

File: 546

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

This Office received a complaint against Agriculture Canada from a solicitor acting on behalf of a company. The complaint concerned the wording of access

requests made by another individual for access to records of the named company and the department's apparent willingness to respond to the requests as worded.

Concurrently, the complainant commenced injunction proceedings in the Federal Court to stop the department from releasing the requested information.

The Commissioner declined to deal with the complaint, because any complaint or investigation relying on paragraph 30(1)(f) must "pertain to the requesting or obtaining access to records" that either has taken place, or is anticipated, and does not include action that would tend to frustrate an access application. Furthermore, interests of third parties are addressed by other sections of the Act which set out procedures for representations to the department concerned as well as the right to seek relief in the Federal Court.

Cabinet Meeting Minutes

File: 562

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Corrective action*

The complaint involved a request for access to three specific pages of Cabinet minutes dealing with the Commonwealth Economic Conference in Accra in 1961. The Privy Council Office had provided the records, exempting portions under subsection 15(1) of the Act. The complainant objected, stating "the bald citing of a section as portmanteau as 15(1) leaves the requestor at an unfair disadvantage".

The Commissioner concluded that, while the document would not precisely fall under any of the paragraphs (a) to (i) of subsection 15(1) of the Act, it was generally the same as described in paragraphs (g) or (h). PCO felt that by quoting subsection 15(1) in the manner it did it was informing the complainant that the exemption was made because release would be injurious to the conduct of international affairs.

After further consultations, the Privy Council Office agreed to explain the exemption to the complainant.

Meaning of Appropriate Officer

File: 628(1/2)

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained that the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) changed the date of receipt of his access request from December 24, 1985, to December 27, 1985.

The enquiries confirmed that the complainant's access request was accepted by staff in the Ministry of the Solicitor General late in the day December 24, 1985. The person who received the request put it in the last mail delivery to the RCMP mailing room at headquarters in Ottawa. December 25 and December 26 were statutory holidays and the access request was routinely distributed to the access coordinator at the RCMP on the next working day — December 27, 1985.

Section 4 of the Regulations to the Act states in part:

> "4. A request for access to a record under the Act shall be made by forwarding to the appropriate office of the government institution that has control of the record...".

Appropriate officer is defined in section 2 of the same Regulations as:

> "the officer of a government institution whose title and address is published pursuant to paragraph 5(1)(d) of the Act".

Paragraph 5(1)(d) of the Act requires the Minister to publish the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests should be sent for access to records under the Act. The RCMP information is given on pages 85-5 and 85-6 of the 1985 Access Register and lists the appropriate officer as the departmental access coordinator.

The Commissioner informed the complainant that since the RCMP access coordinator received the request December 27, 1985, the complaint could not be supported.

Greater Interest

File: 635(3/3)

Institution: *Finance*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

In a Department of Finance response to a request for copies of three studies relating to free-trade talks with the United States, the complainant was advised that External Affairs had commissioned two of the studies and that portion of the access request should therefore be directed to External Affairs. The complainant felt that the "Finance Department should have transferred the request to External Affairs itself as permitted under section 8" relating to greater interest.

The investigation determined that the Department of Finance had no knowledge of one of the studies and it was only after making inquiries that they learned External Affairs had commissioned the study. Finance stated that it may have had an early draft of the other study, but that External Affairs had also commissioned it and, in Finance's view, this went beyond simply having 'a greater interest' as set out in subsection 8(1).

The Commissioner was satisfied that Finance had properly responded to the access request with regard to the document under its control and was trying to be helpful in determining the department that had possession of the other two studies. While the department's letter to the complainant should have clarified the status of the two studies with respect to Finance, the Commissioner did not find that the department denied the complainant any rights under the Act.

Too Much

File: 681

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained on May 12, 1986, that he had met "nothing but resistance" and that he was "being stonewalled, brushed aside and rebuffed" with respect to two access requests to Correctional Service Canada (CSC).

The investigation confirmed that the complainant had submitted two requests on April 7 and 29, 1986. The request submitted April 7 was received at CSC on April 17. On April 23, a department official telephoned the complainant to get clarification of the request which could reduce search time and costs. As a result of the conversation, the request was withdrawn. CSC suggested that another request be submitted, elaborating on the nature of the documents required. A CSC letter dated May 15, 1986, corroborated this arrangement.

CSC received the April 29 request May 5, 1986, and had until June 4, 1986, to respond.

One of the access requests was for information in respect of ten correctional facilities as follows:

> "Recreation - indoor, outdoor, individual, team, space allotment, facilities, activities.
>
> "A comprehensive quantitative analysis, inventory, stock taking tally and description of recreational facilities, activities, equipment, space allotment (measurements) maps, diagrams, photos of recreational area, programs, opportunities.
>
> "(i.e. Indoor - badminton, basketball, aerobics, billiards, swimming, bowling, minigolf, floor-hockey, nautalis, volleyball, pinball, video games, board games etc...
>
> "Outdoor - baseball, hockey, croquet tennis, volleyball, jogging, picnic tables, trees, landscaping, lawn furniture, etc....)
>
> "Social/Cultural - A comprehensive quantitative analysis, inventory, stock taking tally and description of social and cultural facilities, activities, equipment, space allotment, maps, diagrams, photos, programs, opportunities.
>
> "(i.e. number of BW TV's, Colour TV's, VCR's, library number of volumes, number of new volumes in 1983, 84, 85 tables, chairs, magazines, periodicals, newspapers, number of and type, big screen TV's, arts and crafts, carpeting, throw rugs, etc.
>
> "Educational, Living Unit, Work/Jobs - A comprehensive quantitative analysis, inventory, stock taking tally, and description on all educational, living unit, employment, activities, facilities, equipment and space allotment, diagrams, photos, programs, opportunities."

The Information Commissioner's enquiries revealed that as of May 22, the department had asked the 10 institutions to submit an estimate of the search time required to locate the records. Some of them responded that more time was required to provide the estimate and the investigator so advised the complainant.

The Commissioner was satisfied that there was no resistance concerning the first request and that the department was actively processing the second.

Which Act Should be Used?

File: 683

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Corrective action*

An individual complained when the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) responded under the *Privacy Act* to his *Access to Information Act* request for records contained in a file concerning an investigation resulting from a complaint the individual had made to the Solicitor General of Canada.

The Commissioner's investigation determined that the RCMP responded to the complainant under the *Privacy Act* because it believed this would make more records releasable and also because there are no fees involved in obtaining records under the *Privacy Act.*

The *Privacy Act* provides individuals with a right of access to information about themselves held by a government institution. The *Access to Information Act* provides a right of access to information in records under the control of a government institution. An individual can obtain personal information about himself or herself under the *Privacy Act* that no one else can access, but if the area of interest also includes non-personal information, the *Access to Information Act* might be the better vehicle.

The complainant argued that because the response to his request was under the wrong Act the material suffered from deletions and exemptions based on the *Privacy Act,* which, in the opinion of the complainant, is in some respects more restrictive than the *Access to Information Act.*

As a result of the investigator's contact with the RCMP, the agency agreed to look at the possibility of processing the application under the *Access to Information Act.* Later the investigator was informed that the RCMP would proceed under that Act and would waive the $5 application fee. However, it would be necessary to obtain files from the region involved. The complainant, informed of this by telephone, indicated he would be in Ottawa to discuss this case with the investigator handling the current complaint and with the investigator who handled the complaint under the *Privacy Act.* At the ensuing meeting, the complainant sought out advice on how to proceed with his application and on the rights of individuals under the *Access to Information Act.*

After some follow-up contacts between the parties, the complainant was dissatisfied with exemptions to records released by the RCMP under the *Access to Information Act.* Advice was provided by the investigator regarding the right to make a further complaint, which the complainant subsequently did.

Federal Court Review

Increased Number of Applications

During the reporting year there was a sharp increase in the number of applications to the Federal Court of Canada for reviews of the decisions government institutions made in response to requests under the Act. There were 54 such applications compared to only 47 in the preceding two and one-half years that the Act has been in effect.

Table 6 provides further statistics of the applications brought under section 41 or 44 of the Act. Under section 44, companies or individuals may try to block the release of information that the government has decided to disclose. Under section 41, either the complainant or the Commissioner may seek a court review where the government has refused to release some or all of the requested information.

A dramatic increase in the number of applications occurred under section 41. We believe that this increase was largely due to the increased complexity of complaints. As users of the Act become more familiar with its provisions, problems with volume of records to be searched and inexperience of staff in this particular work have in part given way to a multiplicity of more difficult issues, the most time-consuming and contentious of which have been problems of interpretation.

The number of applications under section 44 may seem rather high. However, more than half of last year's 39 applications under this section resulted from two access requests. Ten of them arose from a request for Indian band financial statements. Another access request for meat inspection reports was initially accepted by the government institution after the recommendation of the Information Commissioner. The Minister gave notice to the third parties concerned, and 11 of them sought to prevent access.

Participation by the Commissioner

In the last annual report, the Commissioner said that her Office was prepared to apply for judicial review each time a recommendation for disclosure was not resolved. In view of the decision in the case of *Information Commissioner of Canada v. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission of Canada et al.*, which was summarized in the last annual report, it is improbable that an action by or on behalf of a complainant would succeed in similar circumstances. Accordingly, in cases where a government institution has based a refusal to disclose an account of consultations or deliberations on paragraph 21(1)(b) of the Act, the Commissioner will offer to seek judicial review only if the issue can be distinguished from that in the CRTC case.

During the reporting year, the Information Commissioner initiated nine applications for judicial review. As well, the Information Commissioner has intervened in an additional six cases, four of which were in response to requests by the complainants.

Cases Commenced by the Information Commissioner

Information Commissioner v the Minister of Employment and Immigration. (Federal Court Nos. T-1041-86 and T-1446-86) Filed May 9, 1986, and June 23, 1986, respectively.

Two researchers made independent application for information concerning Count de Bernonville, including investigations and hearings about his arrival in and departure from Canada. The department refused to release any material, claiming that the record consisted entirely of personal information and thus must be exempted under section 19. The Commissioner took the position that some of the information was publicly available and thus releasable under subsection 19(2). At issue as well is whether paragraph 8(2)(j) of the *Privacy Act* applies. This paragraph provides that personal information may be disclosed for research purposes if certain conditions are satisfied.

The Information Commissioner of Canada v the Minister of External Affairs. (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986, and May 26, 1986, respectively.

In each of these three cases a request was made to the department for studies relating to free trade with the United States. The department extended the time limit beyond the 30-day statutory period in which the request would otherwise have to be dealt with. Although specifically asked to do so, the department failed to provide any information or explanation to justify the extension of time. The Commissioner applied to the Court for review of the delay, alleging that there had been an improper extension of the statutory time limits.

The Information Commissioner of Canada v Solicitor General of Canada. (Federal Court No. T-1467-86) Filed June 25, 1986.

A request was made for documents that would enable the requestor to know what information concerning a named Canadian had been supplied to an agency of the United States Government. The department released some of the records but claimed exemption for the balance. After investigation, the Commissioner questioned the validity of the claims for exemption of one document. Those claims were made under paragraph 21(1)(b) (an account of consultations or deliberations involving officials or employees or a Minister or a Minister's staff) and under subparagraphs 16(1)(a)(i) and (iii) (certain information obtained or prepared by an investigative body). The Commissioner is seeking an order for disclosure on the ground that those exemptions were not validly claimed in this case.

Information Commissioner v Minister of Employment and Immigration. (Federal Court No. T-344-87) Filed February 18, 1987.

The department was asked to disclose records to enable a requestor to know the administrative procedures dealing with visitors' visas. The department claimed that on the basis of subsection 15(1) of the Act (relating in part to the conduct of international affairs) and subsection 16(2) (information that might facilitate the commission of an

offence) certain portions of the record were exempt. Both exemptions include a harms test but the department refused to provide particulars of the harm that could reasonably be expected to result if the information was disclosed. The Commissioner is seeking an order for disclosure on the ground that the exemption was claimed improperly.

Information Commissioner v Solicitor General. (Federal Court No. T-2783-86) Filed December 23, 1986.

The complainant sought a report made to Correctional Services Regional Headquarters in Saskatoon with respect to the food services unit of a penitentiary. The department released some of the material requested, but sought to exempt other portions. During the investigation additional parts of the record were released but the department continued to withhold some items, claiming exemption under subsection 19(1) of the Act (personal information). At issue is whether the information sought is about an individual employee's position or functions (paragraph 3(j) of the *Privacy Act*) since, if this is so, the information is not "personal information".

Information Commissioner v Minister of National Health and Welfare. Federal Court No. T-1823-86) Filed November 11, 1986.

The department was asked to release records relating to meetings of the National Advisory Committee on Immunization. None of the requested records were released. The department claimed that all of the records were exempt on the basis of paragraph 21(1)(b) of the Act (an account of consultations or deliberations) and that other exemptions applied to other unspecified portions of those records. The issue is whether the documents are totally exemptable under paragraph 21(1)(b).

Interventions by the Information Commissioner

Piller Sausages and Delicatessens Inc. v The Minister of Agriculture et al. (Federal Court No. T-1024-85). J.M. Schneider Inc. v Her Majesty the Queen (Federal Court No. T-1025-85) and In the Matter of Canada Packers Inc. (Federal Court No. T-1026-85) all filed May 10, 1985.

These cases were filed with the Federal Court pursuant to section 44 to block the disclosure of meat-packing inspection reports following a recommendation by the Information Commissioner that the records be disclosed (see page 176-77, 1985-86 Annual Report).

At the request of the complainant, the Information Commissioner applied to intervene to assist the Court in ensuring that there will be a full canvassing of the matters pertinent to these applications. A issue is whether disclosure could result i material financial loss or gain or prejudic the competitive position of a third party and whether the public health interest ir disclosure overrides any such injury.

Société de Transport de la Communauté Urbane de Montréal v L'honorable Thomas McMillan et al. (Federal Court No. T-1202-86) Filed November 26, 1986;

and

Frozen Desserts Ltd. v Her Majesty The Queen (Federal Court No. T-1213-86) Filed November 27, 1986.

These cases arise out of a request to the Department of the Environment for a list of equipment in the Montreal area containing polychlorinated biphenyls (pcb's). Of the 271 firms consulted by the department pursuant to section 28, almost all consented or did not object to the disclosure of the list which contained the name and address of each third party where such equipment was located.

The Information Commissioner's investigation having resulted in a recommendation supporting the disclosure of the list, it was considered appropriate to apply to intervene. The applications were discontinued after the Court determined that there was a technical deficiency in the section 28 procedures carried out by the department.

Mary Bland v The National Capital Commission (Federal Court No. T-2300-86) Filed October 21, 1986.

This case concerns the refusal of the NCC to disclose information with respect to NCC leases which had been exempted as personal information under section 19(1) of the Act. For further information see Refusal - exemption 71(1/3).

Upon the application of Mary Bland, and with the consent of all other parties, including the Privacy Commissioner who had applied previously, the Information Commissioner was added as an Intervenant.

Corporate Management Branch

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, data processing and library services. During the year responsibility for public affairs was transferred to the respective Commissioners.

Finance

The Offices' total resources approved by Parliament for the 1986-87 fiscal year were $3,624,730 and 56 person years, an increase of approximately $400,000 over the 1985-86 expenditures. Personnel costs of $2,783,000 and professional and special services expenditures of $393,000 accounted for more than 88 per cent of expenditures. The remaining $438,000 covered all other expenses.

Personnel

Staff increased by two during the fiscal year, to a total of 53 on March 31, 1987. There were 11 staffing actions during the year, including appointments to three senior management positions: assistant Information Commissioner, director of Privacy Compliance, and director general of Corporate Management.

Administration

During the year, Treasury Board authorized additional office space to relieve a serious shortage of accommodation. The Office upgraded its telephone system and added a second toll-free telephone line to help out-of-town callers reach the Offices.

The following are the Offices' expenditures for the period April 1, 1986 to March 31, 1987.

	Information	Privacy	Administration	Total
Salaries	$ 906,344	$ 975,118	$ 546,389	$2,427,851
Employee benefit plan contributions	135,300	129,950	89,750	355,000
Transportation and Communications	44,585	43,984	82,598	171,167
Information	84,274	38,567	4,816	127,657
Professional and special services	335,093	37,970	20,323	393,386
Rentals	—	75	14,697	14,772
Purchased repair and maintenance	—	322	5,103	5,425
Utilities, material and supplies	1,779	3,694	36,695	42,168
Construction and equipment acquisition	3,220	7,642	64,753	75,615
All other	46	753	12	811
TOTAL	**$1,510,641**	**$1,238,075**	**$ 865,136**	**$3,613,852**

Data Processing

The Office continued to convert data it previously gathered manually to electronic systems. This improved efficiency and the Offices' ability to handle an ever-increasing workload without increasing personnel.

Library

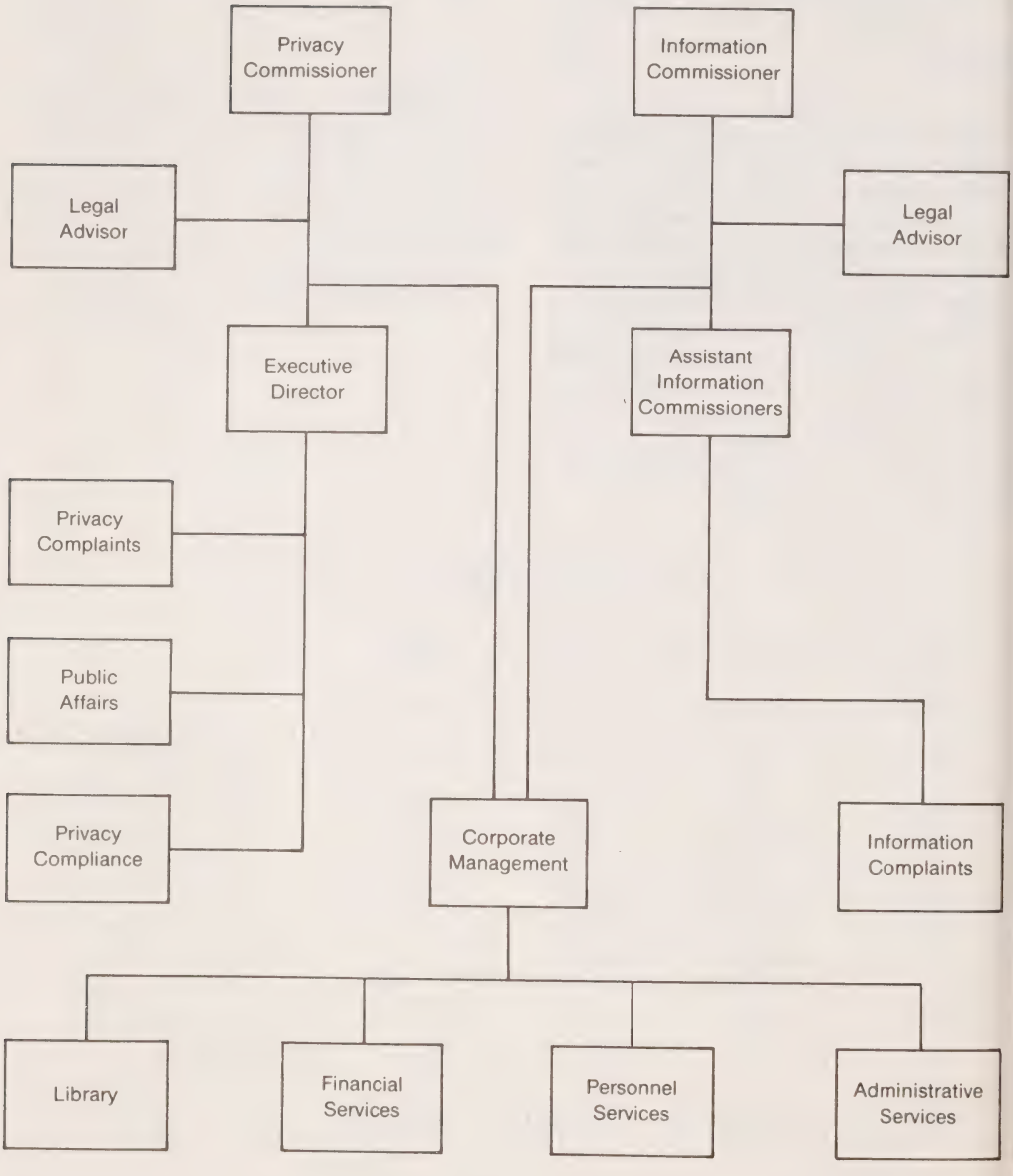
This special library provides an information and referral service for both Commissioners. Its collection is open to the public for reference and research, and interlibrary loans may be arranged. The collection includes books, magazines and government reports, newspaper clipping files and periodical articles on privacy, access to information, and the ombudsman function. The library also has access to several automated bibliographic data bases. During the past year, the library acquired approximately 440 books and answered 512 reference questions.

Appendix I

ORGANIZATION CHART



Offices of the
Information and Privacy
Commissioners of Canada



Appendix II

PROCEDURES FOR COURT REVIEW

Frequently we have been asked to explain the procedures for review by the Court. The following is a short summary of the provisions in the Act and of the Office procedures relating to applications for court review.

REFUSAL OF ACCESS TO AN INDIVIDUAL

Review of Refusal to Disclose

The Federal Court, Trial Division, has authority to review any refusal by a government institution to release a record requested under the *Access to Information Act.*

Conditions Precedent to Court's Jurisdiction

A complaint must have been made to the Information Commissioner and the Commissioner's report on the results of the investigation must have been received by the complainant before the Court will hear the application for review.

The Commissioner's Procedures Leading to Court Review

The Commissioner's tentative report on a complaint investigation is provided to the complainant in writing. It outlines the results of the investigation and describes the basis for the decision in as much detail as possible. The Commissioner through the investigators' reports knows the exact nature of the record or portions of records that have been exempted. However, the Commissioner is not entitled to disclose that which has been exempted, which can prevent the Commissioner from fully explaining the rationale for the conclusions reached.

Occasionally, all the Commissioner is able to establish is that the record is of the kind that must be withheld. In essence, she has to ask a complainant to trust her.

The Commissioner's findings on complaints are basically divided into those that are supportable and those that are not. The supportable complaints are further divided into those that are resolved during the course of the investigation and the ones where the government institution does not agree that the complaint is valid. Most complaints involve multiple exemptions and the Commissioner may support some exemptions and challenge others. (A complaint about multiple exemptions is recorded as one complaint only—but where some exemptions are considered not justified, it will be recorded as supportable or well-founded if a report to the Minister concerned becomes necessary.)

Unless the Commissioner supports all aspects of a complainant's case, tentative findings are provided to a complainant in the first instance so that the complainant can exercise the right to make representations to the Commissioner.

If, as a result of the investigation or the complainant's representations, the Commissioner maintains that a refusal complaint is supportable and the officials disagree, the Commissioner provides a report, with recommendations, to the head of the government institution. The Commissioner may impose a time limit on the response to the report but in that event the Commissioner may not make a report to the complainant until after the Minister's response has been received or the time limit has expired.

The Commissioner will almost always offer to apply to the Court for a review when a recommendation for release is not accepted. So far, the only exception to this has been on recommendations for release of records exempted under section 21. Section 21 contains a class test but no injury test and the Commissioner feels obliged to recommend release when, in her opinion, the department ought to release in compliance with the spirit of the Act. Because of the decision in the CRTC case (The *Information Commissioner v. The Chairman of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, et al.* reported [1986] 3 F.C. 413), the Commissioner will not at this time apply for a court review in respect of complaints about the use of section 21 where it appears that the issues are the same as in the CRTC case.

When the Commissioner finds that a complaint is not supportable in whole or in part, the complainant is informed of the right to seek a court review. To establish the conditions precedent for an application for court review, the complainant is offered a certificate showing that a complaint has been made under the Act and that the Commissioner reported on the complaint. It is up to the complainant to decide whether to provide the Commissioner's report to the Court because the hearing is into the department's refusal—not an appeal from the Commissioner's decision.

Limitation Period

The application for review of a refusal must be made within 45 days after the results were reported to the complainant. There is, however, provision for the Court to allow an extension of that period both before and after its expiry time.

Unjustified Delay is Deemed a Refusal

A failure to give access to a requested record, or a part of it, within the time limitations of the Act is deemed to be a refusal and therefore the Court has jurisdiction to review whether a delay is unjustified.

Parties to Review of Refusal

- The complainant
The complainant may seek the review but is then responsible for the expenses involved. However, the *Access to Information Act* provides a novel provision as to costs. The Act stipulates that where the Court is of the opinion that an application for review has raised an important new principle in relation to the Act, the Court "shall" order that costs be awarded to the applicant, even an unsuccessful one.

- The Information Commissioner
The Commissioner may apply for the court review with the consent of the complainant, or may appear on behalf of any person who has applied for a review. In the first instance the application would be brought in the name of the Commissioner; in the second instance it is in the name of the complainant.

Burden of Proof

The burden of proof of the authority to withhold a record rests on the government institution claiming the exemption.

Court Orders

Except as described further on, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse disclosure, order disclosure of the record on appropriate conditions or make such other order as the Court deems appropriate.

If in the case of records exempted under section 14 (federal-provincial affairs), section 15 (international affairs and defence) or paragraphs 16(1)(c) (law enforcement) or (d) (security of penal institutions) or 18(d) (Canada's financial interests), the Court determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose, it shall order disclosure on appropriate conditions or make such other order as the Court deems appropriate.

When the Court determines that the head of the institution is required to refuse to disclose a record or part of a record, the Court shall order the head of the institution not to disclose the record or part thereof or shall make any other appropriate order.

ACTIONS BY THIRD PARTIES

Nature of Action - Time Limits - Notice

Third parties are those whose confidential business information may be protected from disclosure under section 20. The Act entitles third parties to apply for a court review of a government institution's intent to give access to a requested record that might contain confidential business information. The intention to disclose may be the original response to a request or, later, as a result of a department's acceptance of a recommendation from the Information Commissioner. The third party must apply for the review within 20 days after receipt of the notice of the intention to release. The Act says "within 20 days after the notice is given" but the Federal Court has ruled that the 20 days begin when the notice is received. (See *J.M. Schneider Inc. vs. The Queen* (T-1717-86) - unreported order of Cullen J., September 8, 1986.) The head of the government institution, once notified of the application for review by the third party, is required to notify the person who applied for access. That person is entitled to appear as a party to the review and the Information Commissioner may apply for leave to intervene in third party proceedings.

GENERAL PROVISIONS

Hearings

The Act provides that applications for review are to be heard and determined in a summary way in accordance with any special rules that may be made pursuant to section 46 of the *Federal Court Act*. No such rules have been made. Most applications to date have been based on affidavit evidence, although it is likely that oral evidence will become necessary in the future.

The Act requires that the Associate Chief Justice or a judge of the Court designated by him must hear and determine any application for review concerning records withheld because of the sections dealing with international affairs or defence. Those hearings must be held *in camera* and, at the request of the minister, in the National Capital Region. Furthermore, the minister is entitled to be heard *ex parte* on any such application.

Access to Records by the Court

The Court is specifically authorized to examine any record to which the Act applies that is under the control of a government institution "notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence...". Section 69 of the *Access to Information Act* states, subject to some exceptions, that it does not apply to confidences of the Queen's Privy Council. The *Evidence Act* permits a minister of the Crown and the Clerk of the Privy Council to object to disclosure of such a confidence without the Court having an opportunity for its review. The combined effect of these two provisions is that the Court probably will decline to review an application that involves a record that has been certified by a minister or the Clerk of the Privy Council as being a confidence of the Queen's Privy Council. (An interesting wedge into the concept of Cabinet confidences may be found in a recent Supreme Court of Canada decision in the Minaki Lodge case. (See *H. Rod Carey* v. *Her Majesty The Queen in Right of Ontario et al.*, S.C.R. Part 5, 1986, Vol. 2, 637.)

Appeals

Appeals will lie to the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada in accordance with the law regarding appeals to those courts.

Sections 18 and 28 of the Federal Court Act

The Commissioner is subject to the provisions of sections 18 and 28 of the *Federal Court Act.* One *mandamus* application was brought against the Commissioner to force the Commissioner to report. It was *H. Berkal* vs *The Information Commissioner* (T-2629-84). (See Annual Report 1984-85). Mr. Justice Jerome dismissed the application on February 15, 1985. At that time the report to the complainant had been made.

Appendix III

RECOMMENDATIONS OF STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL ON THE REVIEW OF THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

THRESHOLD CONCERNS

2.1. The Committee recommends, that, for purposes of clarification, the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* mandate that the Treasury Board, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner foster public understanding of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and of the principles described in section 2 of each Act. Such education should be directed towards both the general public and the personnel of government institutions. The appropriate provision in the statutes should follow the model of section 22 of the *Canadian Human Rights Act.* (p.7)

2.2 The Committee further recommends that the Treasury Board undertake a public education campaign in conjunction with the proclamation of any amendments to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and also consider printing notices about individual rights under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* to be included in standard government mailings. (p. 8)

2.3 The Committee recommends that all federal government institutions be covered by the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, unless Parliament chooses to exclude an entity in explicit terms. Thus the Committee recommends the repeal of Schedule I to the *Access to Information Act* and the Schedule to the *Privacy Act.* The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)

2.4 The Committee recommends that the *Access to Information Act* cover all federal government institutions, including all administrative tribunals, the Senate, the House of Commons (but excluding the offices of Senators and Members of the House of Commons), the Library of Parliament, and such offices directly accountable to Parliament as the Auditor General, the Official Languages Commissioner, the Chief Electoral Officer and the Office of the Information and Privacy Commissioners. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)

2.6 The Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be extended to cover those Crown corporations and wholly-owned subsidiaries as are listed in the Treasury Board's *Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada.* For this purpose, the Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be amended to include such a definition of "Crown corporation". (p. 11)

2.7 The Committee further recommends that if the Government of Canada controls a public institution by means of a power of appointment over the majority of the members of the agency's governing body or committee, then both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should apply to such an institution. (p. 11)

2.8 The Committee recommends that, with respect to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), the *Access to Information Act* not apply in relation to program material; otherwise, the Corporation should be fully subject to both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act.* (p. 11)

2.9 The Committee recommends that any natural or legal person be eligible to apply for access to records under the *Access to Information Act.* The location of the applicant should no longer be relevant. Corporations, non-profit associations, employee associations, and labour unions should also be able to avail themselves of this legislation. (p. 12)

2.11 The Committee recommends that the *Access Register* be combined with such other government publications as the *Index of Programs and Services* and the *Organization of the Government of Canada.* (p. 13)

2.12 The Committee further recommends that this omnibus access tool and the *Personal Information Index* be made available by the Treasury Board and individual government institutions on an online basis and/or through their sale in digital form for use on computers. (p. 13)

2.13 The Committee further recommends that the Treasury Board and individual government institutions make available segments of these various user guides on a customized basis to suit the needs of particular user groups. (p. 13)

2.14 The Committee recommends that the status and role of Access and Privacy Coordinators be given explicit recognition in section 73 of the *Access to Information Act* and section 73 of the *Privacy Act,* since they are the prime movers for implementation of the legislation within government institutions. (p. 15)

2.15 The Committee recommends, in light of the Treasury Board's 1986 consultation with Access and Privacy Coordinators, that the Treasury Board directly address the problem of ensuring that Coordinators, who should be senior level officials wherever possible, have direct reporting and working relationships with senior management and senior program officials of government institutions in order to ensure necessary support for, and understanding of, their complicated, demanding, and expanding tasks in information management. The Treasury Board should also update its requirement statement concerning the role of Coordinators, especially in such areas as information collection policy, information inventories, privacy protection, and security issues. (p. 15)

2.16 The Committee recommends that the Treasury Board organize standard, formal training for Access and Privacy Coordinators, perhaps using automated training modules, audiovisuals, and films. (p. 15)

2.17 The Committee further recommends that the Treasury Board and the Department of Justice become more active in central coordination and policy leadership on issues with government-wide implications for Access and Privacy legislation. (p. 15)

EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO

3.1 The Committee recommends that subject to the following specific proposals, each exemption contained in the *Access to Information Act* and *Privacy Act* be redrafted so as to contain an injury test and to be discretionary in nature. Only the exemption in respect of Cabinet records (which is proposed later in this Report) should be relieved of the statutory onus of demonstrating that significant injury to a stated interest would result from disclosure. Otherwise, the government institution may withhold records or personal information only "if disclosure could reasonably be expected to be significantly injurious" to a stated interest. (p. 20)

3.2 The Committee recommends that the exemption contained in section 13 of the *Access to Information Act* and section 19 of the *Privacy Act* be redrafted to be discretionary in nature and to contain an injury test. In addition, the exemption should permit other governments to be notified of an application for the disclosure of records or personal information that they have submitted in confidence and also permit them to dispute recommendations for the release of such information before the Information Commissioner or Privacy Commissioner and the Federal Court. The burden of proof in such cases should be placed upon the other governments. Where foreign governments are concerned, a time period of three months should be allowed for response and the Secretary of State for External Affairs should be served with the notice of application. (p. 21)

3.3 The Committee further recommends that section 13 of the *Access to Information Act* and section 19 of the *Privacy Act* be redrafted to clarify that institutions or governments of component elements of foreign states (such as State governments in the United States and their agencies) are included for purposes of this exemption. (p. 22)

3.4 The Committee further recommends that section 13 of the *Access to Information Act* and section 19 of the *Privacy Act* be amended so that institutions of native self-government are accorded the same protection as other governments for purposes of this exemption. (p. 22)

3.6 The Committee recommends that the term "affairs" in section 14 of the *Access to Information Act* and section 20 of the *Privacy Act* be deleted and be replaced by the term "negotiations". (p. 22)

3.7 The Committee recommends that the Acts be amended to clarify that the classes of information listed in section 15 of the *Access to Information Act* and incorporated by reference in section 21 of the *Privacy Act* are merely illustrations of possible injuries; the overriding issue should remain whether there is an injury to an identified state interest which is analogous to those sorts of state interest listed in the exemption. (p. 23)

3.8 The Committee recommends that minor amendments to the definition of "personal information" be considered in order to address certain technical issues which have arisen in submissions to this Committee and to the Department of Justice. (p. 24)

3.9 The Committee recommends that the substance of sections 3 and 8 of the *Privacy Act* be incorporated in the body of the *Access to Information Act.* (p. 24)

3.10 The Committee recommends that section 19(2) of the *Access to Information Act* be amended to provide as follows: "Notwithstanding subsection (1) the head of a government institution shall disclose..." (p. 24)

3.11 The Committee recommends that the definition of "personal information" under the *Privacy Act* be amended so that the exact salaries of order in council appointments be available pursuant to a request under the *Access to Information Act,* and that only the salary range of other public servants be excluded from this definition. (p. 24)

3.12 The Committee recommends that section 8(5) of the *Privacy Act* be amended to require that individuals generally be notified of the impending disclosure of personal information about them and be entitled to contest this disclosure before the Privacy Commissioner and Federal Court. When considerable numbers of people are affected, the Privacy Commissioner should have the authority to determine whether the disclosure of personal information under section 8(2)(m) constitutes an unwarranted invasion of personal privacy. If the Commissioner so determines, he shall order the government institution to make reasonable attempts to notify the individuals concerned, who should have such time as the Commissioner stipulates to contest the disclosure before the Federal Court. (p. 26)

3.13 The Committee further recommends that the head of the government institution be permitted to appeal the Privacy Commissioner's determination that a particular disclosure of personal information under section 8(2)(m) of the *Privacy Act* constitutes an unwarranted invasion of personal privacy to the Federal Court in the event of a disagreement. (p. 26)

3.14 The Committee recommends that the following definition of "trade secrets" should be contained in the *Access to Information Act:*

> A secret, commercially valuable plan, formula, process or device, that is used for the making, preparing, compounding or processing of trade commodities and that can be said to be the end product of either innovation or substantial effort. (p. 26)

3.15 The Committee recommends that section 18 of the *Access to Information Act* require disclosure of the results of product or environmental testing, along the lines of section 20(2). (p. 27)

3.16 The Committee recommends that the public interest override contained in section 20(6) of the *Access to Information Act* extend to all types of third-party information set out in section 20. (p. 27)

3.17 The Committee recommends that, where many third parties are involved or such parties reside outside of Canada, the *Access to Information Act* be amended to provide for substitutional service of notification by means of notice in the Canada Gazette and advertisement in any relevant trade journal, periodical or newspaper. (p. 28)

3.18 The Committee further recommends that the *Access to Information Act* be amended to clarify that third parties bear the onus of proof before the Federal Court when they challenge decisions to disclose records that may contain confidential business information. (p. 28)

3.19 The Committee recommends that section 21 of the *Access to Information Act* be amended not only to contain an injury test but also to clarify that it applies solely to policy advice and minutes at the political level of decision-making, not factual information used in the routine decision-making process of government. The exemption should be available only to records that came into existence less than ten years prior to a request. (p. 29)

3.20 The Committee recommends that section 23 of the *Access to Information Act* and section 27 of the *Privacy Act* be amended to clarify that the solicitor-client exemption is to apply only where litigation or negotiations are underway or are reasonably foreseeable. (p. 29)

3.21 The Committee recommends that section 10(2) of the *Access to Information Act* and section 16(2) of the *Privacy Act* be amended to permit the government institution to refuse to confirm or deny the existence of a record only when disclosure of the record's existence would reveal information otherwise exempt under sections 13, 15, 16 or 17 of the *Access to Information Act* or sections 19, 21, 22 or 25 of the *Privacy Act* (information from other governments, international affairs and national defence, law enforcement and investigations, and safety of individuals). (p. 29)

3.22 The Committee recommends that the exclusion of Cabinet records found in section 69 of the *Access to Information Act* and section 70 of the *Privacy Act* be deleted. In its place, an ordinary exemption for Cabinet records should be added to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act.* No injury test should be included in this exemption. (p. 32)

3.23 The Committee recommends that section 69(1)(a) [Cabinet memoranda], section 69(1)(b) [discussion papers] and section 69(1)(e) [Ministerial briefing notes], as well as section 69(3)(b) of the *Access to Information Act* [section 70(1)(a), (b) and (e) and section 70(3)(b) of the *Privacy Act*] be deleted. The amended exemption for Cabinet confidences should be drafted in the following terms:

> (1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act where the disclosure would reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, contained within the following classes of records:
>
> > (a) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
> >
> > (b) a record used for or reflecting consultation among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
> >
> > (c) draft legislation or regulations;
> >
> > (d) records that contain information about the contents of any records within a class of records referred to in paragraph (a) to (c).

(2) For the purposes of subsection (1) "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees thereof, Cabinet and committees of Cabinet. (p. 32)

3.24 The Committee recommends that the twenty-year exemption status for Cabinet confidences be reduced to fifteen years. (p. 33)

3.25 The Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be amended to contain a specific framework for the review of Cabinet records. Appeals of decisions under the Cabinet records exemption should be heard solely by the Associate Chief Justice of the Federal Court, with procedures similar to those contemplated in section 52 of the *Access to Information Act* and section 51 of the *Privacy Act.* (p. 33)

THE COMMISSIONERS AND THE COURT

4.1 The Committee recommends that the central mandate of the Information Commissioner and Privacy Commissioner to make recommendations on disclosure be confirmed, but that the power allowing the Information Commissioner to make binding orders for certain subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers, and extensions of time) be provided by amendments to the *Access to Information Act.* (p. 38)

4.2 The Committee recommends that the Information Commissioner be statutorily authorized to conduct audits of government institutions, *inter alia,* to assess the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented. The resources necessary to undertake this additional responsibility should be provided. (p. 38)

4.3 The Committee recommends that the Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner be separated in order to avoid any real or perceived conflict of interest in the discharge of the Commissioners' two mandates. A separate parliamentary vote for each Office should likewise be required. (p. 38)

4.4 The Committee recommends that sections 49 and 50 of the *Access to Information Act* and sections 48 and 49 of the *Privacy Act* be amended so as to provide a single *de novo* standard of judicial review. (p. 39)

4.5 The Committee further recommends that the Acts clarify the Federal Court's general jurisdiction to substitute its judgment for that of the government institution in interpreting the scope of all exemptions. (p. 39)

PARTICULAR ISSUES UNDER THE ACCESS TO INFORMATION ACT

6.1 The Committee recommends revising the relevant regulations so that no mandatory form be required to make a request under the *Access to Information Act.* (p. 63)

6.2 The Committee recommends that for statistical and administrative purposes, a written request for records which refers to the *Access to Information Act* be deemed to constitute a request under the Act. (p. 63)

6.3 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to rescind the requirement of an application fee. However, the *Access to Information Act* should be amended to authorize the Information Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests under the Act. Such an order should be appealable to the Federal Court. (p. 64)

6.4 The Committee recommends that there continue to be no fee levied for the first five hours of search and preparation time. (p. 64)

6.5 The Committee recommends that no fees be payable if a search does not reveal any records. (p. 65)

6.6 The Committee recommends that once a document has been released to a particular applicant, subsequent applicants should be able to review this record in the reading room of the government institution. A list of records released under the *Access to Information Act* should be available in the reading room and in the Annual Report of the government institution. Should a copy be desired by subsequent applicants, they should be required at most to pay reasonable photocopying expenses without any additional expense for search and preparation. (p. 65)

6.7 The Committee recommends that the Access to Information Regulations be amended to stipulate a market rate for photocopying. The rates for photocopying should generally be consistent with the rate charged by the Public Archives of Canada, so long as this rate generally reflects prevailing market conditions in the National Capital Region. (p. 65)

6.8 The Committee recommends that a fee waiver policy be enacted by an amendment to the *Access to Information Act* or by regulation so that a consistent standard is applied across the Government of Canada. The following criteria should be considered:

1. Whether there will be a benefit to a population group of some size, which is distinct from the benefit to the applicant;

2. Whether there can be an objectively reasonable judgment by the applicant as to the academic or public policy value of the particular subject of the research in question;

3. Whether the information released meaningfully contributes to public development or understanding of the subject at issue;

4. Whether the information has already been made public, either in a reading room or by means of publication;

5. Whether the applicant can make some showing that the research effort is likely to be disseminated to the public and that the applicant has the qualifications and ability to disseminate the information. A mere representation that someone is a researcher or "plans to write a book" should be insufficient to meet this latter criterion. (p. 66)

6.9 The Committee further recommends that complaints to the Information Commissioner on fee waivers continue to be available, and that the Commissioner be empowered to make binding determinations in this regard, without further recourse to judicial review. (p. 66)

6.10 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to specify that the period for processing an application commences on receipt of the application. (p. 67)

6.11 The Committee recommends that where the government institution fails to provide access within the time limits set out in the Act, the applicant should thereupon be notified of his or her right to complain to the Information Commissioner. (p. 67)

6.12 The Committee recommends that the initial response period available to government institutions be reduced from thirty days to twenty days, with a maximum extension period of forty days, unless the Information Commissioner grants a certificate as to the reasonableness of a further extension. The onus for justifying such extensions shall be on the government institution. The Treasury Board is urged to monitor the cost implications of this recommendation and to report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General on its findings within one year of the implementation of this measure. (p. 67)

6.13 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to authorize the Information Commissioner to make an order waiving all access fees if a government institution fails to meet specified time limits without adequate justification. (p. 67)

6.14 The Committee recommends that the Treasury Board, in conjunction with the Public Service Commission, undertake a study to investigate methods for enhancing timely compliance with the *Access to Information Act.* This investigation should commence as soon as possible and a report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General be submitted within one year. (p. 67)

6.15 The Committee recommends that both Acts be amended to impose a time limitation of sixty days on investigations by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. If a report of the investigation is not forthcoming within this period, a certificate shall be given to the applicant permitting a direct resort to judicial review. The certificate should contain no recommendations but simply a statement that the investigation could not be completed within the allotted sixty-day period. The applicant would then have the choice either to wait until investigation has been completed or to seek immediate review in the courts. (p. 68)

6.16 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to add a provision requiring a government institution to reveal information as soon as practicable where there are reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard. (p. 69)

OTHER ACCESS ISSUES

8.1 The Committee recommends that section 36.3 of the *Canada Evidence Act* [Cabinet confidences] be deleted and that section 36.2 of this Act be amended to add a reference to disclosure on the grounds that the disclosure would reveal Cabinet confidences. For the purpose of this provision the definition of "confidence of the Queen's Privy Council for Canada" should be amended to conform with the amended definition of this provision as recommended in Chapter 3 of this Report. (p. 88)

CONCLUSIONS

9.1 The Committee recommends the revision of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* to require the Standing Committee on Justice and Solicitor General to hold hearings on the Annual Reports of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner within 90 sitting days of their being tabled in the House of Commons. This review should occur on the basis of a permanent Order of Reference and should provide for engaging the professional staff necessary to assist the Committee. (p. 94)

9.2 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General, on a cyclical basis or with respect to specific issues, hold hearings to review the Annual Reports from institutions and organizations that are subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act.* (p. 94)

9.3 The Committee recommends that government institutions continue to prepare Annual Reports on the *Access to Information Act* and *Privacy Act* under section 72 and that these continue to be sent to Parliament, the Information and/or Privacy Commissioner, as appropriate, the Department of Justice, and the Treasury Board. (p. 95)

9.4 The Committee recommends that, on a periodic and rotating basis, and as the need arises, the Standing Committee on Justice and Solicitor General review and hold hearings on specific Annual Reports received from government institutions under section 72 of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act.* (p. 95)

9.5 The Committee recommends that section 72 of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be ameneded to require the Treasury Board to prepare Consolidated Annual Reports on the administration of the legislation, based on Annual Reports received from government institutions. The Treasury Board should issue specific instructions to such institutions about the contents of such Annual Reports. Such a Consolidated Annual Report should be submitted to Parliament by October 1 of each year. (p. 95)

9.6 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General hold annual hearings and prepare a Report, if necessary, on the Consolidated Annual Reports of the Treasury Board on the administration of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* within ninety days of their receipt by the House of Commons. (p. 95)

9.7 The Committee recommends that section 75(2) of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be amended to require the Committee established by Parliament under section 75(1) to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of these Acts within four years of the tabling of the present Report in Parliament and, within a year after the review is undertaken, to submit a Report to Parliament thereon, including a statement of any changes the Committee would recommend. (p. 96)

9.4 Le Comité recommande que, sur une base périodique et selon une formule de roulement, ou encore à titre exceptionnel, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général examine certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels,* et tienne des audiences à leur sujet. (p. 112)

9.5 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Conseil du Trésor de préparer un rapport annuel global sur l'application des deux lois, d'après les rapports annuels reçus des institutions fédérales. Le Conseil du Trésor devrait émettre des instructions précises à l'intention des institutions sur le contenu de leurs rapports annuels. Ce rapport annuel global devrait être présenté au Parlement au plus tard le 1er octobre de chaque année. (p. 112)

9.6 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences annuelles et prépare un rapport, s'il y a lieu, au sujet du rapport global soumis par le Conseil du Trésor concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans les 90 jours du dépôt dudit rapport global à la Chambre des communes. (p. 112)

9.7 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 75(2) de chacune des *Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que le comité établi par le Parlement en vertu du paragraphe 75(1) doit être chargé d'examiner à fond les dispositions et les conséquences de l'application des deux lois dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport au Parlement, et, dans un délai d'un an à compter du début de cet examen, de présenter au Parlement son rapport à ce sujet de même que les modifications qu'il recommande. (p. 113)

6.15 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour imposer une limite de temps de soixante jours aux enquêtes menées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la demande un certificat l'autorisant à recourir directement à la révision judiciaire. Le certificat en question ne contiendrait pas de recommandation, mais une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à bien dans le délai prévu de soixante jours. L'auteur de la demande aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux. (p. 81)

6.16 Le Comité recommande que l'on ajoute à la *Loi sur l'accès à l'information* une disposition enjoignant à une institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable. (p. 82)

AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION

8.1 Le Comité recommande que l'on abroge l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* [renseignement confidentiel du Conseil privé] et que l'on modifie l'article 36.2 pour y prévoir une autre catégorie de renseignements exclus, soit les renseignements confidentiels du Conseil privé. Aux fins de cette disposition, la définition de « renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada » devrait être modifiée conformément à la modification proposée au chapitre 3 des présentes. (p. 104)

CONCLUSIONS

9.1 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de tenir des audiences pour examiner les rapports annuels du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans les 90 jours de séance qui suivent leur dépôt à la Chambre des communes. Cet examen serait prévu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel professionnel nécessaire pour aider le Comité dans sa tâche. (p. 110)

9.2 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences régulières ou spéciales (pour examiner des questions particulières), afin de passer en revue les rapports annuels des institutions et organisations qui sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* (p. 110)

9.3 Le Comité recommande que les institutions fédérales continuent de rédiger des rapports annuels sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* conformément aux articles 72 de chacune des deux lois, et que ces rapports continuent d'être présentés au Parlement, au Commissaire à l'information et(ou) au Commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, de même qu'au ministère de la justice et au Conseil du Trésor. (p. 112)

b) est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique, du thème de sa recherche?

c) est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?

d) est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?

e) est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information. Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un recherchiste ou qu'il ait « l'intention d'écrire un livre » ne satisfait pas à ce dernier critère? (p. 78)

6.9 Le Comité recommande de surcroît que les auteurs de demandes puissent continuer de porter plainte devant le Commissaire à l'information au sujet des frais et des dispenses, et que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires à cet égard, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une révision judiciaire. (p. 79)

6.10 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour préciser que le délai prévu pour le traitement d'une demande commence à la date de réception de ladite demande. (p. 80)

6.11 Le Comité recommande que dans les cas où l'institution fédérale ne réussit pas à respecter les délais prévus dans la loi, l'auteur de la demande soit informé de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. (p. 80)

6.12 Le Comité recommande que la période initiale de traitement de la demande par l'institution fédérale soit réduite de trente à vingt jours et que la période maximale de prorogation soit de quarante jours, à moins que le Commissaire à l'information n'émette un certificat confirmant le bien-fondé d'une nouvelle prorogation. C'est à l'institution fédérale qu'il reviendrait de justifier de telles telles prolongations. Le Comité recommande fortement au Conseil du Trésor de surveiller le coût de l'application de cette recommandation et d'en faire rapport au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans l'année qui suit son adoption. (p. 80)

6.13 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquitter tous les frais liés à celle-ci si l'institution fédérale ne lui répond pas dans le délai prescrit sans justification adéquate. (p. 80)

6.14 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, entreprenne une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette étude devrait commencer le plus tôt possible et un rapport devrait être soumis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans un délai d'un an. (p. 80)

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

6.1 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour supprimer l'exigence selon laquelle une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* doit se faire obligatoirement sur la formule prescrite. (p. 75)

6.2 Le Comité recommande qu'à des fins statistiques et administratives, toute demande d'accès présentée par écrit et mentionnant la *Loi sur l'accès à l'information* soit considérée comme une demande présentée en vertu de la loi. (p. 75)

6.3 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour supprimer l'obligation de verser des frais initiaux accompagnant une demande d'accès. On devrait également modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance exécutoire permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la loi. Une telle ordonnance devrait par ailleurs pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale. (p. 76)

6.4 Le Comité recommande que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation. (p. 77)

6.5 Le Comité recommande qu'il n'y ait pas de droits à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document. (p. 77)

6.6 Le Comité recommande que dès qu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation. (p. 77)

6.7 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour que les frais de photocopie soient dorénavant fixés en fonction des taux du marché. Les frais de photocopie devraient généralement être conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent généralement les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale. (p. 77)

6.8 Le Comité recommande que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères suivants devraient être pris en considération :

a) est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?

c) avant-projets de loi ou de règlement;

d) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a*) à *c*).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs. (p. 38)

3.24 Le Comité recommande que la période d'exemption de vingt ans prévue pour les documents confidentiels du Cabinet soit réduite à quinze ans. (p. 39)

3.25 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'on y prévoie un mécanisme spécial d'examen des documents du Cabinet. Toute demande de révision d'une décision rendue en vertu des mesures d'exception touchant les documents du Cabinet devrait être présentée uniquement au juge en chef adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 51 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* (p. 39)

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

4.1 Le Comité recommande que les pouvoirs fondamentaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée de recommander la divulgation de certains documents soient confirmés, mais que l'on modifie les deux lois pour autoriser les deux Commissaires à rendre des ordonnances exécutoires pour certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais). (p. 44)

4.2 Le Comité recommande que le Commissaire à l'information soit autorisé par la loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui sous-tend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté. Il faudrait également prévoir les ressources additionnelles dont le Commissaire à l'information aurait besoin pour s'acquitter de cette nouvelle responsabilité. (p. 44)

4.3 Le Comité recommande que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés, afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif. Il faudrait également prévoir des crédits parlementaires distincts pour chaque Commissariat. (p. 44)

4.4 Le Comité recommande que les articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et les articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient modifiés de façon à prévoir un seul processus de révision judiciaire *de novo.* (p. 46)

4.5 Le Comité recommande de surcroît que les deux lois précisent clairement que la Cour est habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale dans l'interprétation de la portée de toutes les dispositions relatives aux exceptions. (p. 46)

3.19 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information,* non seulement pour prévoir des critères de détermination du préjudice, mais également pour préciser que l'article s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions de nature politique, et non à des informations factuelles utilisées dans le processus décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents datés de moins de dix ans lors de la demande. (p. 34)

3.20 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 27 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours, ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations. (p. 34)

3.21 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 16(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser l'institution gouvernementale à refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document uniquement lorsque la divulgation de l'existence même de ce document équivaudrait à révéler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou des articles 19, 21, 22 ou 25 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements d'autres gouvernements, affaires internationales et défense nationale, enquêtes de police et sécurité des individus). (p. 35)

3.22 Le Comité recommande que l'exclusion des documents du Cabinet du champ d'application de la loi, qui est prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* soit supprimée et qu'elle soit remplacée par l'appliction aux documents du Cabinet des règles d'exception ordinaires. Aucun critère de détermination du préjudice ne devrait être inclus dans ces règles d'exception. (p. 38)

3.23 Le Comité recommande que l'alinéa (69)(1)*a*) [notes destinées au Cabinet], l'alinéa 69(1)*b*) [documents travail] et l'alinéa 69(1)*e*) [documents d'information à l'usage des ministres] de même que l'alinéa 69(3)*b*) de la *Loi sur l'accès à l'information* [alinéas 70(1)*a*), *b*) et *e*) et alinéa 70(3)*b*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*] soient supprimés. Les mesures d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet pourraient être formulées de la façon suivante :

(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada :

a) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

3.12 Le Comité recommande que le paragraphe 8(5) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifié et qu'il stipule désormais qu'en règle générale, les individus doivent être informés à l'avance de l'intention de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels les concernant et qu'ils sont autorisés à contester cette décision devant le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Lorsque les renseignements concernent un nombre considérable de personnes, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être autorisé à déterminer si la communication des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)*m*) constitue une violation injustifiée de leur vie privée. Le cas échéant, le Commissaire serait autorisé à ordonner à l'institution fédérale de prendre des mesures raisonnables pour informer les personnes concernées, qui disposeraient ensuite d'un délai établi par le Commissaire pour contester la communication des renseignements personnels devant la Cour fédérale. (p. 31)

3.13 Le Comité recommande de surcroît que le responsable de l'institution fédérale soit autorisé à en appeler devant la Cour fédérale de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée lorsque celui-ci établit que la communication de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)*m*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue une violation injustifiée de la vie privée des individus concernés. (p. 31)

3.14 Le Comité recommande que l'on adopte la définition suivante de « secrets industriels » aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information :*

> Un plan, une formule, un processus ou un dispositif secret et ayant une valeur marchande, qui sert à faire, à préparer, à traiter des produits industriels et dont on peut dire que c'est le produit final d'une innovation ou d'un effort important. (p. 31)

3.15 Le Comité recommande que l'article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information* exige la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, sur le modèle du paragraphe 20(2). (p. 32)

3.16 Le Comité recommande que la préséance des motifs d'intérêt public au paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article 20. (p. 32)

3.17 Le Comité recommande que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou qu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada, la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis dans la *Gazette du Canada* et d'une annonce dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent. (p. 33)

3.18 Le Comité recommande de surcroît que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour que l'on y précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale. (p. 33)

divulgation de documents ou de renseignements personnels transmis par eux à titre confidentiel, et les autoriser à contester toute recommandation de divulgation de ces documents devant le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Le fardeau de la preuve dans ces cas devrait incomber aux autres gouvernements. Lorsqu'il s'agit du gouvernement d'un État étranger, un délai de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la demande au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. (p. 26)

3.3 Le Comité recommande de surcroît que l'on reformule l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à préciser que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers (par exemple les gouvernements des divers États des États-Unis et leurs organismes) sont compris aux fins de cette exception. (p. 26)

3.4 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à ce que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception. (p. 26)

3.6 Le Comité recommande que le mot « affaires » au paragraphe 14*b*) de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 20 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit supprimé et remplacé par le mot « négociations ». (p. 27)

3.7 Le Comité recommande que l'on modifie les deux lois afin de préciser que les catégories d'exceptions énumérées à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* et prévues implicitement à l'article 21 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne sont que des exemples de documents dont la divulgation peut entraîner un préjudice; le principal critère devrait être de déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État qui est analogue aux intérêts énumérés dans la loi. (p. 27)

3.8 Le Comité recommande que l'on envisage d'apporter de légères modifications à la définition de « renseignements personnels » afin de régler certains problèmes techniques qui ont été soulevés dans les mémoires présentés au Comité et au ministère de la Justice. (p. 29)

3.9 Le Comité recommande que les dispositions des articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information.* (p. 29)

3.10 Le Comité recommande que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifié pour se lire ainsi : « Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...» (p. 29)

3.11 Le Comité recommande que la définition des « renseignements personnels » trouvée dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de façon à ce que le salaire exact d'agents du gouvernement nommés par décret puisse être communiqué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information,* mais que seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique puisse être communiqué. (p. 29)

2.15 Le Comité recommande, à la lumière des conclusions des consultations tenues par le Conseil du Trésor en 1986 auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, qui devaient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible, ont un accès direct aux cadres supérieurs et aux gestionnaires supérieurs de programme des institutions fédérales et de bonnes relations de travail avec eux, pour garantir que leurs tâches en matière de gestion de l'information, qui sont complexes, exigeantes et sans cesse plus vastes, soient bien comprises et qu'ils reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également mettre à jour son énoncé des exigences concernant le rôle des coordonnateurs, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité. (p. 19)

2.16 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mettre sur pied un programme officiel et normalisé de formation à l'intention des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films. (p. 19)

2.17 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice s'intéressent davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas des questions législatives concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale. (p. 19)

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION

3.1 Le Comité recommande que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (question que l'on verra plus tard dans les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents ou de renseignements personnels que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts. (p. 24)

3.2 Le Comité recommande que les dispositions relatives aux exceptions de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à ce que ces exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles devraient permettre que l'on informe d'autres gouvernements de toute demande de

2.6 Le Comité recommande que l'on élargisse le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aux sociétés d'État et aux filiales en propriété exclusive qui figurent dans le *Rapport annuel du Conseil du Trésor au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada.* À cette fin le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour prévoir une définition de l'expression « société d'État ». (p. 13)

2.7 Le Comité recommande de surcroît que si le gouvernement du Canada contrôle une institution publique parce qu'il a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil ou de l'organe de direction, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquent à cette institution. (p. 13)

2.8 Le Comité recommande, en ce qui concerne la Société Radio-Canada (SRC), que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas au contenu des émissions; dans les autres cas, la SRC devrait être pleinement assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* (p. 13)

2.9 Le Comité recommande que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* L'endroit d'où la demande est présentée ne devrait plus entrer en considération. Les sociétés commerciales, associations sans but lucratif, associations d'employés et syndicats devraient également être en mesure de se prévaloir de la loi. (p. 15)

2.11 Le Comité recommande que le *Registre d'accès* soit combiné à d'autres publications gouvernementales, notamment le *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéra* et *L'administration fédérale du Canada.* (p. 16)

2.12 Le Comité recommande de surcro que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales mettent cette publi cation cadre et le *Répertoire des renseignements personnels* à la disposition des utilisateurs qui veulent les consulter par ordinateur et(ou) les vendent sous forme numérique pour uti lisation sur ordinateur. (p. 16)

2.13 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales publient des sections spécialisées de ces divers guides d'utilisation, pour répondre aux besoins de groupes cibles particuliers. (p. 16)

2.14 Le Comité recommande que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protectio des renseignements personnels soient reconnus explicitement dans l'article 73 de la *Loi sur l'accès à l'information* et dan l'article 73 de la *Loi sur la protection de renseignements personnels,* puisqu'ils sont les principaux responsables de l'application de ces lois au sein des inst tutions fédérales. (p. 18)

Annexe III

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL SUR L'EXAMEN DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

QUESTIONS IMMÉDIATES

2.1 Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux lois et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne.* (p. 9)

2.2. Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* et qu'il envisage également d'inclure dans les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* (p. 10)

2.3 Le Comité recommande que toutes les institutions fédérales soient assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* à moins que le Parlement ne décide d'exclure explicitement une entité. Ainsi, le Comité recommande l'abrogation de l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait êre visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercée par le gouvernement. (p. 11)

2.4 Le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement, comme le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Directeur général des élections et les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, tout institution publique qui est financée eclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièment, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 11)

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Auditions

La Loi stipule que les demandes de recours seront entendues et jugées en procédure sommaire conformément aux règles de pratique spéciales qui peuvent être adoptées en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale.* Aucune règle du genre n'a été adoptée. Jusqu'à présent, la plupart des recours se sont fondés sur des preuves écrites, bien qu'il soit vraisemblable qu'il faudra recourir à l'avenir à des preuves orales.

La Loi exige que le juge en chef adjoint ou un juge de la Cour fédérale désigné par lui entende et juge tout recours en révision concernant des documents refusés en raison des articles concernant les affaires internationales ou la défense. Ces audiences doivent se tenir à huis clos et, à la demande du ministre, dans la Région de la Capitale nationale. En outre, le ministre peut être entendu en l'absence d'une partie lors de ces recours.

Accès aux documents par la Cour fédérale

La Cour est spécifiquement autorisée à examiner tous les documents auxquels s'applique la Loi et qui relèvent d'une institution fédérale «nonobstant toute autre loi du Parlement et toute immunité reconnue par le droit de la preuve ... ». L'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* stipule, sous réserve de certaines exceptions, qu'elle ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. La *Loi sur la preuve* permet à un ministre de la Couronne et au greffier du Conseil privé de s'objecter à la communication d'un tel document confidentiel sans que la Cour ait la possibilité d'exercer sa révision. En raison de l'incidence combinée de ces deux dispositions, il est probable que la Cour refusera de réviser une demande impliquant un document certifiée par un ministre ou le greffier du Conseil privé comme étant un document confidentiel du Conseil privé de la Reine. On peut trouver une faille intéressante dans le concept des documents confidentiels du Cabinet dans une décision rendue récemment par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire du Minaki Lodge. [Voir *H. Rod Carey c. Sa Majesté la Reine en droit de l'Ontario et al.* (R.C.S., Partie 5, 1986, Vol. 2, 637.)]

Appels

Les appels seront logés devant la Cour d'appel fédérale et la Cour Suprême du Canada conformément à la législation concernant les appels logés devant ces tribunaux.

Articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*

Le Commissaire est assujettie aux dispositions des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale.* Une requête pour *mandamus* a été déposée contre le Commissaire pour l'obliger à présenter un compte rendu. Il s'agissait de l'affaire *H. Berkal c. le Commissaire à l'information* (T-2629-84). (Voir le Rapport annuel 1984-1985). Le Juge Jerome a rejeté la demande le 15 février 1985. Le compte rendu a été adressé au plaignant à cette date.

- Le Commissaire à l'information

Le Commissaire peut demander la révision devant la Cour avec le consentement du plaignant ou peut comparaître au nom de toute personne qui a demandé une révision. Dans le premier cas, la demande sera faite au nom du Commissaire et, dans le deuxième cas, au nom du plaignant.

Le fardeau de la preuve

Le fardeau de la preuve du pouvoir de refuser un document incombe à l'institution fédérale qui invoque l'exception.

Ordonnances de la Cour

Sauf dans les situations illustrées ci-après, la Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication d'un document, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

Si, dans le cas de documents faisant l'objet d'une exception en vertu de l'article 14 (affaires fédéro-provinciales), de l'article 15 (affaires internationales et défense) ou des alinéas 16(1)c) (respect des lois) ou d) (sécurité des établissements pénitentiaires) et18d) (intérêts financiers du Canada), la Cour conclut que le refus de communication n'était pas fondé sur des motifs valables, elle ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner communication ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiquée.

Lorsque la Cour conclut que le responsable d'un institution fédérale est tenu de refuser la communication totale ou partielle d'un document, elle lui ordonne de refuser cette communication ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiquée.

MESURES PRISES PAR DES TIERS

Nature de la mesure - Délais - Avis

Les tiers sont ceux dont les renseignements commerciaux confidentiels peuvent être protégés contre la divulgation en vertu de l'article 20. La Loi permet aux tiers de demander un recours en révision devant la Cour de l'intention d'une institution fédérale de donner accès à un document demandé qui pourrait renfermer des renseignements commerciaux confidentiels. L'intention de divulguer les renseignements peut être la réponse initiale à une demande ou peut se présenter ultérieurement par suite de l'acceptation par l'institution d'une recommandation émanant du Commissaire à l'information. Le tiers doit exercer le recours en révision dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis d'intention de divulgation. La Loi dit « dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis » mais la Cour fédérale a statué que les vingt jours commencent à la réception de l'avis (voir *J.M. Schneider Inc. c. la Reine* (T-1717-86) - (ordonnance non publiée de Cullen J., 8 septembre 1986). Sur réception d'un avis de recours en révision par le tiers, le responsable d'une institution fédérale doit aviser la personne qui avait demandé communication du document. Cette personne peut comparaître comme partie à l'instance et le Commissaire à l'information peut demander l'autorisation d'intervenir dans les poursuites intentées par les tiers.

responsable de l'institution fédérale un rapport comportant des recommandations. Le Commissaire peut imposer un délai de réponse à son rapport mais, dans ce cas, elle ne peut remettre un compte rendu au plaignant avant d'avoir reçu la réponse du ministre ou du responsable de l'institution ou avant l'expiration du délai.

Le Commissaire proposera presque toujours d'exercer un recours en révision devant la Cour lorsque sa recommandation de communication des documents n'est pas acceptée. Jusqu'ici, la seule exception a concerné des recommandations de communication de documents faisant l'objet d'une exception en vertu de l'article 21. Cet article renferme un critère de détermination du préjudice et le Commissaire se sent obligée de recommander la communication des documents lorsque, à son avis, le ministère devrait les communiquer conformément à l'esprit de la Loi. En raison de la décision rendue dans l'affaire du CRTC (*Le Commissaire à l'information c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et al.*, publiée, [1986] 3 c.f. 413), le Commissaire ne demande pas, à l'heure actuelle, une révision devant la Cour à propos des plaintes concernant l'utilisation de l'article 21 lorsqu'il appert que les circonstances sont les mêmes que dans le cas du CRTC.

Lorsque le Commissaire conclut qu'une plainte n'est pas justifiée en totalité ou en partie, le plaignant est informé de son droit d'exercer un recours en révision devant la Cour. Pour démontrer les conditions préalables à une demande de révision par la Cour, le plaignant se voit remettre un certificat prouvant qu'une plainte a été déposée en vertu de la Loi et que le Commissaire a fait un compte rendu concernant la plainte. Il incombe au plaignant de décider s'il veut fournir le compte rendu du Commissaire à la Cour car l'audition concerne le refus du ministère et non un appel de la décision du Commissaire.

Délai

La demande de recours en révision d'un refus doit être déposée dans un délai de 45 jours suivant le compte rendu des résultats au plaignant. Toutefois, la Cour peut autoriser la prorogation de ce délai avant ou après son expiration.

Un retard injustifié vaut un refus

Le refus de donner accès à un document demandé, ou à une partie de ce document, dans les délais accordés par la Loi équivaut à un refus et la Cour a donc compétence pour examiner si un retard est injustifié.

Parties en présence lors d'une révision d'un refus
- Le plaignant

Le plaignant peut demander la révision mais il est alors responsable des frais encourus. Toutefois, la *Loi sur l'accès à l'information* comporte une nouvelle disposition concernant les coûts. La Loi stipule que dans les cas où elle estime que l'objet des recours visés a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente Loi, la Cour doit accorder les frais et dépenses à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours.

Annexe II

PROCÉDURES DE RÉVISION JUDICIAIRE

On nous demande souvent d'expliquer les procédures de révision judiciaire. Voici un résumé des dispositions de la Loi et des procédures du Commissariat se rapportant aux demandes de révision judiciaire.

REFUS D'ACCÈS À UNE PERSONNE

Révision du refus de communication d'un document

La Division de première instance de la Cour fédérale a le pouvoir de réviser tout refus, de la part d'une institution fédérale, de communiquer un document demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Conditions préalables à l'exercice de la compétence de la Cour

Avant que la Cour entende la demande de révision, il faut qu'une plainte ait été présentée au Commissaire à l'information et que le plaignant ait reçu le compte rendu du Commissaire sur les résultats de l'enquête.

Les procédures du Commissariat aboutissant à une révision judiciaire

Le Commissaire communique par écrit au plaignant son compte rendu provisoire sur l'enquête faisant suite à la plainte. Ce compte rendu énonce les résultats de l'enquête et précise du mieux que possible les raisons de la décision. Par le biais des rapports des enquêteurs, le Commissaire connaît la nature exacte du document ou des parties des documents qui ont fait l'objet d'une exception.

Toutefois, le Commissaire n'est pas autorisée à divulguer les documents ayant fait l'objet d'une exception, ce qui peut l'empêcher d'expliquer complètement la raison qui soustend les conclusions.

Parfois, tout ce que le Commissaire peut faire c'est de déterminer que le document entre bien dans une catégorie dont il faut refuser la communication. Elle doit essentiellement demander à un plaignant de lui faire confiance.

Les conclusions du Commissaire concernant les plaintes se divisent principalement en deux catégories : soit qu'elles sont justifiées ou non. Les plaintes justifiées se divisent encore en celles qui sont réglées au cours de l'enquête et celles pour lesquelles l'institution fédérale n'est pas d'accord avec leur validité. La plupart des plaintes impliquent des exceptions multiples et le Commissaire peut appuyer certaines exceptions et en contester d'autres. (Une plainte portant sur des exceptions multiples est enregistrée comme une seule plainte, mais lorsque certaines exceptions sont jugées non justifiées, la plainte sera enregistrée comme justifiée ou bien fondée si un rapport au ministre concerné devient nécessaire.)

À moins que le Commissaire ne soit d'accord avec tous les aspects du cas d'un plaignant, des conclusions provisoires sont transmises en premier lieu à ce dernier afin qu'il puisse exercer son droit de présenter des observations au Commissaire.

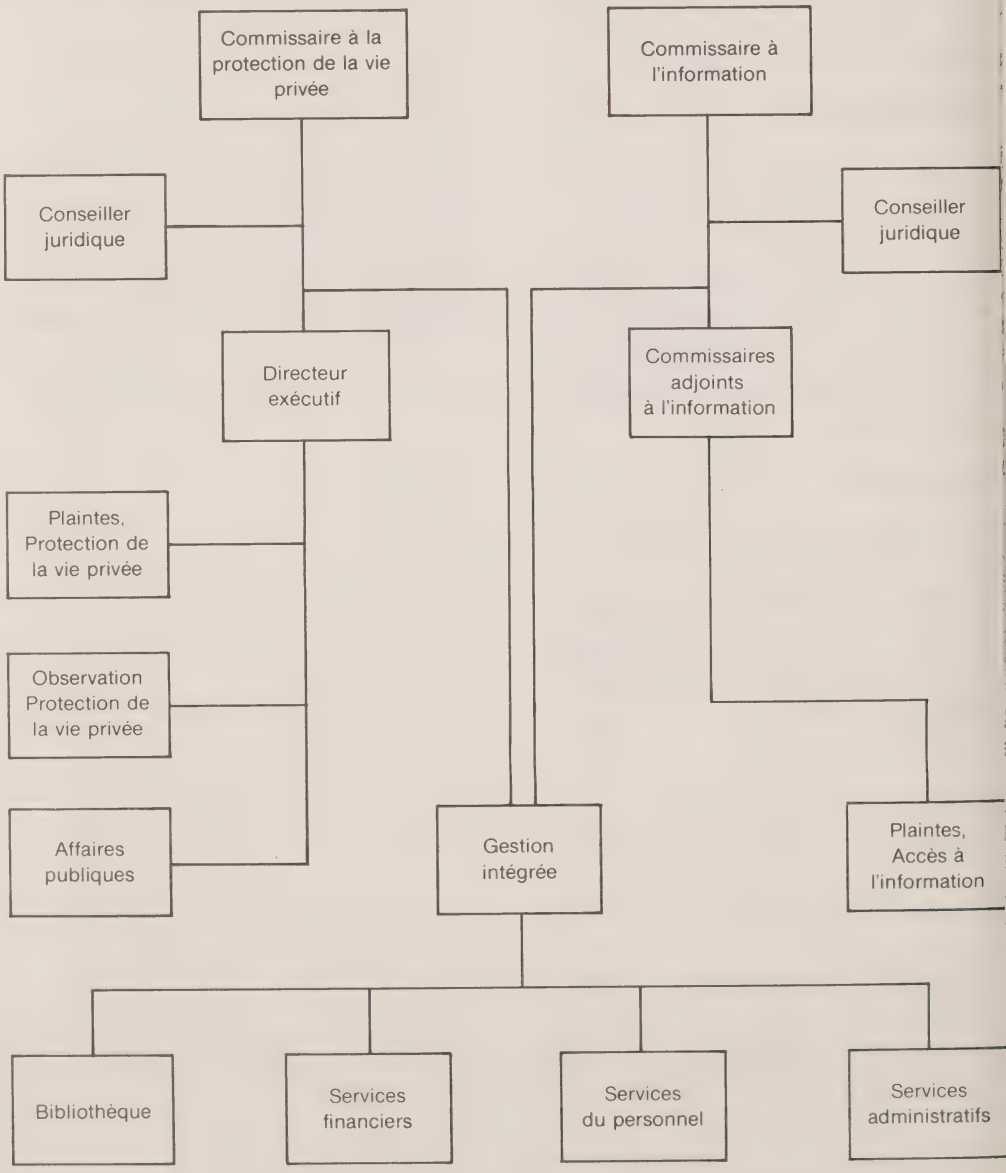
Si, par suite de l'enquête ou des observations du plaignant, le Commissaire maintient qu'une plainte pour refus est justifiée et si les fonctionnaires ne sont pas d'accord, le Commissaire présente au

Annexe I

ORGANIGRAMME



Commissariats
à l'information et à la protection
de la vie privée du Canada



Personnel

Notre personnel a augmenté de 2 au cours du présent exercice financier et a atteint un total de 53 personnes le 31 mars 1987. Les Commissariats ont doté 11 postes incluant la nomination de trois postes cadres: un Commissaire adjoint, un directeur à la protection des renseignements personnels, et un directeur de la gestion intégrée.

Administration

Le Conseil du Trésor a autorisé, au cours de l'année écoulée, de l'espace additionnel pour pallier au sérieux problème d'espace auquel nous faisons face. Notre système téléphonique fut amélioré. De plus, au deuxième numéro de téléphone, sans frais, fut ajouté afin de permettre une plus grande facilité d'accès aux personnes qui désirent nous rejoindre.

Bureautique

Les Commissariats ont continué la conversion de données manuelles à des données informatisées. Ce qui a amélioré l'efficience et la capacité du bureau à traiter la charge de travail toujours croissante sans augmenter les ressources humaines.

Bibliothèque

Notre bibliothèque procure un service d'information et de références aux deux Commissariats. Notre documentation est disponible au public à des fins de recherche ou de référence. Des prêts inter-bibliothèques peuvent être effectués. Notre documentation inclue livres, revues, rapports gouvernementaux, dossiers de découpures de journaux, publications traitant de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et du rôle d'un protecteur du citoyen. Notre bibliothèque a aussi accès à plusieurs bases de données bibliographiques informatisées. Cette année, notre bibliothèque a acquis environ 440 livres et a répondu à 512 demandes de référence.

Gestion Intégrée

La gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, d'administration, de bureautique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la vie privée. Au cours de l'année écoulée, chaque Commissariat a bénéficié de services d'affaires publiques distincts.

Finances

Pour l'année financière 1986-87 un budget de 3,624,730 $ et 56 années-personnes fut alloué par le Parlement. Ce qui signifie une augmentation d'approximativement 400,000 $ comparativement à l'exercice financier de 1985-86. Les coûts en personnel furent de 2,783,000 $ et de 393,000 $ en frais de services professionnels et spéciaux. Ces montants constituent plus de 88 pour cent des dépenses. La balance de budget, soit 438,000 $ couvre tous les autres frais.

Finances

Voici l'état des dépenses des Commissariats pour la période du 1er avril 1986 au 31 mars 198

	Information	**La vie privée**	**Gestion intégrée**	Total
Salaires	996,344 $	975,118 $	546,389 $	2,427,851 $
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	135,300	129,950	89,750	355,000
Transports et communications	44,585	43,984	82,598	171,167
Information	84,274	38,567	4,816	127,657
Services professionnels et spéciaux	335,093	37,970	20,323	393,386
Location	—	75	14,697	14,772
Achat de services de réparation et d'entretien	—	322	5,103	5,425
Services publics, fournitures et approvisionnements	1,779	3,694	36,695	42,168
Construction, acquisition de machines et d'équipement	3,220	7,642	64,753	75,615
Autres dépenses	46	753	12	811
Total des dépenses	**1,510,641 $**	**1,238,075 $**	**865,136 $**	**3,613,852 $**

bloquer la divulgation de rapports sur l'inspection des viandes suite à une recommandation du Commissaire à l'information pour que les documents soient divulgués. (pp 192 et 193 du rapport annuel de 1985-86).

À la demande du plaignant, le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'intervenir pour aider la Cour à s'assurer qu'une étude minutieuse serait faite des questions connexes à ces demandes. Il faut savoir si la divulgation des rapports d'inspection pourrait donner lieu à des pertes ou à des profits financiers appréciables ou porter préjudice à la position concurrentielle d'un tiers. Il faut également savoir si la divulgation de ces rapports n'aurait pas un intérêt pour la santé publique qui outrepasserait les conséquences susmentionnées.

Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal c/ l'honorable Thomas McMillan (Cour fédérale no T-1202-86) Demande déposée le 26 novembre 1986;

et

Frozen Desserts Ltd c/ Sa Majesté la Reine (Cour fédérale no T-1213-86) Demande déposée le 27 novembre 1986.

Ces cas découlent d'une demande adressée au ministère de l'Environnement pour obtenir la liste des équipements contenant des biphényles polychlorés dans la région de Montréal. Parmi les 271 entreprises consultées par le Ministère en vertu de l'article 28, presque toutes ont consenti ou n'ont formulé aucune objection en ce qui concerne la divulgation d'une liste renfermant les noms et les adresses de toutes les entreprises où se trouvent ces équipements.

L'enquête du Commissaire à l'information ayant abouti à une recommandation appuyant la divulgation de la liste, il était approprié que le Commissaire fasse une demande d'intervention. Les demandes de révision furent interrompues une fois que la Cour eut déterminé qu'il y avait une faille technique dans les procédures de l'article 28 telles qu'appliquées par le Ministère.

Mary Bland c/ la Commission de la Capitale nationale (Cour fédérale no T-2300-86) Demande déposée le 21 octobre 1986.

Ce cas concerne le refus de la CCN de divulguer des informations concernant les baux de la CCN qui avaient fait l'objet d'une exception en tant que renseignements personnels lesquels sont protégés par l'article 19(1) de la Loi. Pour plus de renseignements voir Refus - exception 171(1/3).

Une fois reçue la demande de Mary Bland et avec le consentement de toutes les autres parties, y compris le Commissaire à la protection de la vie privée qui avait fait une demande antérieure, le Commissaire à l'information fut ajouté comme intervenant.

le personnel de celui-ci) et en vertu des sous-alinéas 16(1)a)(i) et (iii) (renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête). Le Commissaire voulait obtenir une ordonnance de divulgation en raison de ce que l'imposition de ces exceptions n'était pas valide dans ce cas.

Le Commissaire à l'information c/ le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale no T-344-87) Demande déposée le 18 février 1987.

Une personne a fait une demande d'accès à des documents qui lui permettraient de connaître les procédures administratives relatives aux visas des visiteurs. Le Ministère répondit qu'en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi (traitant en partie de la conduite des affaires internationales) et du paragraphe 16(2) (renseignements risquant de faciliter la perpétration d'infractions) certaines parties des documents feraient l'objet d'une exception. Les exceptions avaient semble-t-il pour but de prévenir des préjudices mais le Ministère refusa de donner des précisions au sujet des préjudices qui pourraient résulter de la divulgation des informations. Le Commissaire cherche à obtenir une ordonnance de divulgation en raison de ce que l'imposition de ces exceptions n'a pas été faite de façon appropriée.

Le Commissaire à l'information c/ le Solliciteur général (Cour fédérale no T-2783-86) Demande déposée le 23 décembre 1986.

Le plaignant a demandé un rapport préparé au bureau régional de Saskatoon des Services correctionnels et concernant la section des services alimentaires d'un pénitencier. Le Ministère divulgua une partie des informations demandées mais il voulait dispenser d'autres parties. Durant l'enquête, des informations additionnelles ont été divulguées mais le Ministère continua de retenir certaines informations, en ayant recours au paragraphe 19(1) de la Loi (renseignements personnels) pour justifier ses exceptions. La question est de savoir si l'information voulue concerne le poste ou les fonctions d'un employé (alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, car s'il en était ainsi, les informations ne seraient pas des "renseignements personnels".

Le Commissaire à l'information c/ le ministre de la Santé et du Bien-être social (Cour fédérale no T-1823-86) Demande déposée le 11 novembre 1986.

On demanda au ministère de divulguer des documents relatifs au Comité national consultatif sur l'immunisation. Aucun des documents demandés ne fut divulgué. Le Ministère prétendit que tous les documents faisaient l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 21(1)b) de la Loi (comptes rendus de consultations ou de délibérations). La question est de savoir si ces documents peuvent faire l'objet d'une exception totale en vertu de l'alinéa 21(1)b).

Interventions du Commissaire à l'information

Piller Sausages and Delicatessens Inc. c/ le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale no T-1024-85). J.M. Schneider Inc. c Sa Majesté la Reine (Cour fédérale no T-1025-85), et en ce qui concerne Canada Packers Inc. (Cour fédérale no T-1026-85) Toutes ces demandes furent déposées le 10 mai 1985.

Ces cas furent portés devant la Cour fédérale en vertu de l'article 44 pour

Au cours de l'exercice considéré, le Commissaire à l'information a présenté neuf demandes de révision à la Cour fédérale. Par ailleurs, le Commissaire est intervenu dans six autres cas dont quatre étaient en réponse à des demandes de plaignants.

Cas engagés par le Commissaire à l'information

Le Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. (Cour fédérale nos T-1041-86 et T-1446-86) Demandes déposées le 9 mai 1986 et le 23 juin 1986, respectivement.

Deux chercheurs ont fait, indépendamment, une demande d'accès à des informations relatives au comte de Bernonville, y compris tout document relatant les enquêtes et les témoignages touchant son arrivée au Canada et son départ du Canada. Le Ministère refusa de divulguer les renseignements demandés en prétendant que toute la documentation n'était constituée que de renseignements personnels et qu'elle pouvait donc faire l'objet d'une exception globale en vertu de l'article 19. Le Commissaire était d'avis qu'une partie de la documentation était déjà du domaine public et pouvait donc être divulguée en vertu du paragraphe 19(2). On peut également se demander si l'alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection* des renseignements personnels s'applique aussi. Cet alinéa stipule que des renseignements personnels peuvent être divulgués pour des fins de recherche, dans certaines conditions.

Le Commissaire à l'information du Canada c/ le ministre des Affaires extérieures. (Cour fédérale nos T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86). Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986, respectivement.

Dans chacun de ces trois cas, une demande d'accès à des études relatives au libre échange avec les États-Unis a été présentée au ministère. Ce dernier a décidé de prolonger la période statutaire de 30 jours durant laquelle on doit donner suite à toute demande. Bien que l'on ait demandé au ministère d'expliquer les raisons du délai, aucune information et aucune explication ne nous ont été données pour la prolongation de délai. Le Commissaire demanda à la Cour fédérale d'examiner ce retard, car la prolongation du délai réglementaire était exagérée.

Le Commissaire à l'information du Canada c/ le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale no T-1467-86). Demande déposée le 25 juin 1986.

Une personne a fait une demande d'accès à des documents qui lui permettraient de savoir quels renseignements relatifs à un certain Canadien (nom donné dans la demande) ont été fournis à une agence du gouvernement des États-Unis. Le Ministère divulgua une partie des documents sur les parties restantes. Après l'enquête, le Commissaire mit en doute la validité de l'exception imposée à l'un des documents. Les exceptions avaient été imposées en vertu de l'alinéa 21(1)b) (comptes rendus de consultations ou de délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou

Révision par la Cour fédérale

NOMBRE ACCRU DES DEMANDES DE RÉVISION

Durant l'exercice considéré, il y a eu une forte augmentation du nombre des demandes présentées à la Cour fédérale du Canada pour que soient révisées des décisions prises par les institutions gouvernementales en réponse à des demandes d'accès en vertu de la Loi. De fait, la Cour fédérale a reçu 54 demandes de révision durant l'exercice considéré alors qu'elle n'en avait reçu que 47 au cours de la période de deux ans et demi depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Le tableau 6 donne des précisions quant au nombre de demandes découlant soit de l'article 41 soit de l'article 44 de la Loi. En vertu de l'article 44, des compagnies ou des personnes peuvent essayer de bloquer la divulgation d'information que le gouvernement a décidé de divulguer. En vertu de l'article 41, le plaignant ou le Commissaire peuvent chercher à obtenir une révision de la Cour lorsque le gouvernement refuse de divulguer une partie ou la totalité de l'information demandée.

Le nombre des demandes de révision découlant de l'article 41 a augmenté considérablement. Nous croyons que cette augmentation est due en grande partie à la complexité accrue des plaintes. À mesure que les utilisateurs de la Loi se familiarisent avec ses dispositions, des problèmes multiples, souvent épineux, font leur apparition : recherches dans des archives volumineuses, interprétations interminables et litigieuses et manque d'expérience du personnel des services d'accès à l'information.

Le nombre des demandes de révision découlant de l'article 44 peut sembler assez élevé. Cependant, plus de la moitié des 39 demandes de révision de l'année dernière découlant de l'article 44, provenaient de deux demandes d'accès à l'information. Dix de ces demandes de révision provenaient d'une demande d'accès aux états financiers de bandes d'Amérindiens. Une demande d'accès à des rapports sur l'inspection des viandes fut tout d'abord acceptée par l'institution gouvernementale concernée, sur la recommandation du Commissaire à l'information. Le ministre responsable avertit les tiers concernés et onze d'entre eux ont essayé d'entraver l'accès à cette information.

PARTICIPATION DU COMMISSAIRE

Dans son dernier rapport annuel, le Commissaire a déclaré que son bureau était prêt a recourir à une révision judiciaire chaque fois qu'une recommandation de divulgation n'était pas acceptée. Par suite de la décision prise dans le cas du *Commissaire à l'information du Canada c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes,* cas ayant été sommairement décrit dans le dernier rapport annuel, il est improbable qu'une mesure prise par ou pour un plaignant pourrait réussir dans des circonstances semblables. Par conséquent, dans tout cas où une institution gouvernementale se servira de l'alinéa 21(1)b) de la Loi pour refuser de divulguer un compte rendu de consultations ou de délibérations, le Commissaire ne devra offrir le recours à la révision judiciaire que s'il s'agit d'une question distincte de celle du cas CRTC.

Le plaignant a fait valoir qu'on avait répondu à sa demande en vertu de la mauvaise loi. Les documents, soutenait-il, avaient ainsi été tronqués d'après les exceptions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* laquelle lui semblait plus restrictive que la *Loi sur l'accès à l'information.*

L'enquêteur ayant pris contact avec la GRC, cet organisme a convenu d'examiner la possibilité de traiter la demande aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information.* Par la suite, l'enquêteur a été informé que la GRC continuerait de procéder aux termes de cette Loi et qu'elle dispenserait le requérant des frais de demande de 5 $. Toutefois, il devenait nécessaire d'obtenir certains dossiers auprès de l'administration régionale en question. Le plaignant, ayant appris ces faits nouveaux par téléphone, a déclaré qu'il se rendrait à Ottawa pour discuter de la question avec l'enquêteur chargé de la nouvelle plainte et avec l'enquêteur qui s'était occupé de la première, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Lors de la rencontre, le plaignant a demandé à être conseillé sur la meilleure marche à suivre et sur les droits des particuliers aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Par suite de certaines communications ultérieures entre les intéressés, le plaignant s'est déclaré insatisfait des exceptions invoquées par la GRC aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information.* L'enquêteur l'a alors renseigné sur son droit de déposer une nouvelle plainte, ce qu'il a fait par la suite.

Activités socio-culturelles

Analyse quantitative complète, inventaire, liste des stocks et description des éléments suivants concernant les ressources socio-culturelles : installations, activités, matériel, répartition de l'espace, plans, diagrammes, photos, programmes, possibilités.

(c'est-à-dire : nombre de postes de télévision en noir et blanc, de postes en couleur, de magnétoscopes, de livres dans la bibliothèque, de nouveaux livres achetés en 1983, en 1984, en 1985, de tables, de chaises, de revues, de périodiques, de journaux; nombre et type de postes de télévision à grand écran, d'objets d'art et d'artisanat, de moquettes, de tapis, etc.

Activités éducatives, locaux d'habitation, travail/emplois

Analyse quantitative complète, inventaire, liste des stocks, et description de tous les éléments suivants concernant lès ressources éducatives, les locaux d'habitation, les emplois : activités, installations, matériel et répartition de l'espace, diagrammes, photos, programmes, possibilités.

Notre enquête a révélé que, le 22 mai, le Ministère avait demandé aux dix établissements nommés dans la demande de préciser combien de temps la recherche demanderait pour repérer les documents. Certains ont répondu qu'il leur faudrait un certain temps simplement pour établir l'estimation. Cette réponse a été communiquée au plaignant par notre enquêteur.

Le Commissaire n'a relevé aucun indice de résistance en ce qui concerne la première demande et a jugé que le Ministère s'occupait correctement de la seconde demande.

Quelle loi invoquer ?

Dossier : 683

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

L'objet de la plainte était le suivant : la Gendarmerie royale du Canada a répondu aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à la demande d'un particulier faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* Celui-ci souhaitait obtenir des documents contenus dans un dossier concernant une enquête menée à la suite d'une plainte faite par lui-même auprès du Solliciteur général du Canada.

L'enquête du Commissaire a permis de déterminer que la GRC avait répondu à la demande aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* parce qu'elle croyait pouvoir communiquer davantage de documents de cette façon et éviter des frais au requérant.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne à un particulier le droit d'accéder aux renseignements le concernant détenus par une institution fédérale. Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information,* tout particulier peut demander à consulter les documents sous le contrôle d'une institution gouvernementale. Un particulier peut obtenir les renseignements personnels le concernant, lesquels ne sont accessibles à personne d'autre en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* mais si le domaine visé comporte en plus des renseignements autres que personnels, la *Loi sur l'accès à l'information* peut s'avérer un meilleur outil.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que le ministère des Finances avait répondu de façon satisfaisante à la demande de communication visant le document sous son contrôle et qu'il avait essayé de rendre service en déterminant à quel ministère appartenaient les deux autres études. Bien que, dans sa lettre au plaignant, le ministère des Finances eut dû donner des précisions sur ce qu'il avait à voir avec les deux études, le Commissaire n'est pas arrivée à la conclusion que le Ministère avait privé le plaignant de quelque droit que ce soit en vertu de la Loi.

Ampleur inhabituelle

Dossier : 681

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint, le 12 mai 1986, qu'il n'avait rencontré (traduction) « que de la résistance » et qu'il faisait face (traduction) « à un mur d'opposition et de rebuffades » à propos de deux demandes d'accès présentées au Service correctionnel Canada (SCC).

L'enquête a confirmé que le plaignant avait présenté deux demandes, les 7 et 29 avril 1986. La première a été reçue par le SCC le 17 avril. Le 23 du même mois, un fonctionnaire a téléphoné au plaignant pour obtenir des précisions. D'après le Ministère, si le plaignant pouvait réduire la portée de sa demande ou expliquer de façon plus claire quels renseignements il souhaitait avoir, le temps de recherche serait réduit, de même que les frais. Le plaignant a alors retiré sa demande. Le SCC lui a suggéré d'en présenter une deuxième donnant davantage de détails sur les documents désirés. Cet arrangement a été confirmé dans une lettre au plaignant, en date du 15 mai 1986.

Le SCC a reçu la seconde demande, datée du 29 avril, le 5 mai 1986. Il avait donc jusqu'au 4 juin 1986 pour y répondre. L'une des demandes sollicitait les renseignements suivants, pour dix installations correctionnelles :

(traduction)
Loisirs - installations et activités; à l'intérieur et à l'extérieur; individuelles et d'équipe; répartition de l'espace.

Analyse quantitative complète, inventaire, liste des stocks et description des éléments suivants concernant les ressources récréatives : installations, activités, matériel, répartition de l'espace (mesures), plans, diagrammes, photos de l'aire de récréation, programmes, possibilités. (c'est-à-dire : *à l'intérieur* - badminton, ballon-panier, aérobie, billard, natation, quilles, mini golf, hockey intérieur, nautilus, ballon-volant, flippers, jeux vidéo, jeux de table, etc...

à l'extérieur - baseball, hockey, croquet, tennis, ballon-volant, jogging, tables de pique-nique, arbres, aménagement paysagiste, meubles de jardin, etc...)

étant jours fériés, la demande a été remise au coordonnateur de l'accès de la GRC le jour ouvrable suivant, soit le 27 décembre 1985.

L'article 4 du Règlement sur l'accès à l'information dispose notamment que :

> « Quiconque demande l'accès à un document en vertu de la Loi doit faire parvenir au fonctionnaire compétent de l'institution fédérale dont relève le document... »

L'article 7 du même Règlement définit cette personne comme :

> « le fonctionnaire d'une institution fédérale dont les titre et adresse sont publiés, conformément à l'alinéa 5(1)d) de la Loi ».

Cet alinéa exige du ministre désigné qu'il publie les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication. En ce qui concerne la GRC, il est dit aux pages 85-5 et 85-6 du Registre d'accès que le fonctionnaire en question est le coordonnateur de l'accès pour cet organisme.

Le Commissaire a informé le plaignant que sa plainte ne pouvait être justifiée, puisque le coordonnateur de l'accès de la GRC avait bien reçu la demande le 27 décembre 1985.

Autre institution davantage concernée

Dossier : 635(3/3)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

En réponse à une demande d'exemplaires de trois études portant sur les pourparlers relatifs au libre-échange avec les États-Unis, le ministère des Finances a informé le plaignant que deux des études en question avaient été commandées par les Affaires extérieures et que c'est donc à ce Ministère qu'il devrait adresser une partie de sa demande de communication de documents. Le plaignant s'est dit d'avis que (traduction) « le ministère des Finances aurait dû transmettre lui-même la demande aux Affaires extérieures, comme le permet l'article 8 » lorsque le document en question concerne davantage une autre institution.

L'enquête a révélé que le ministère des Finances n'était pas au courant de l'une des études et que ce n'est qu'après un certain nombre de démarches qu'il a appris que les Affaires extérieures avaient commandé cette étude. Le ministère des Finances a déclaré que s'il a peut-être eu l'une des premières versions de l'autre étude, c'est le ministère des Affaires extérieures qui l'a aussi commandée, de sorte que, à son avis, le document en question ne faisait pas que concerner davantage les Affaires extérieures aux termes du paragraphe 8(1).

doit porter « sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents », cette demande ou cette obtention ayant eu lieu ou étant prévue. Les attributions du Commissaire ne s'étendent pas aux démarches visant à entraver une demande de communication. De plus, les intérêts des tierces parties sont protégés par d'autres articles de la Loi; ceux-ci prévoient la façon de pressentir le ministère intéressé, ainsi que la possibilité de demander réparation auprès de la Cour fédérale.

Comptes rendus des réunions du Cabinet

Dossier : 562

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Mesure correctrice*

La plainte concernait une demande visant trois pages de comptes rendus de certaines réunions du Cabinet portant sur la Conférence des pays du Commonwealth sur l'économie, tenue à Accra en 1961. Le Bureau du Conseil privé a communiqué des documents au plaignant, en en supprimant toutefois quelques passages, en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi. Le plaignant a manifesté son désaccord, déclarant que (traduction) « le fait d'appliquer ainsi une disposition législative « passe-partout » comme le paragraphe 15(1) (plaçait) le requérant dans une position injustement désavantageuse. »

Le Commissaire a conclu que, même si le document ne tombait pas expressément sous le coup de l'un ou l'autre des alinéas (a) à (i) du paragraphe 15(1) de la Loi, il était, en gros, du type décrit en g) et h). Le Bureau du Conseil privé estimait qu'en se réclamant de la façon dont il l'avait fait du paragraphe 15(1), il se trouvait à informer le plaignant que l'exception avait été jugée applicable parce que la divulgation des documents porterait préjudice à la conduite des affaires internationales.

Nous avons eu d'autres consultations. Le Bureau du Conseil privé a alors accepté d'écrire à nouveau au plaignant pour lui expliquer l'exception.

Sens de l'expression « fonctionnaire compétent »

Dissier : 628(1/2)

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) avait daté la réception de sa demande du 27 décembre 1985, alors que celle-ci avait en fait été reçue le 24.

Le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère du Solliciteur général nous a confirmé que la demande du plaignant avait été acceptée par un membre du personnel le 24 décembre 1985, tard dans la journée. Cette personne a placé la demande dans la dernière livraison destinée à la GRC, dans la salle du courrier, au siège administratif d'Ottawa. Le 25 et le 26 décembre

Vice de procédure

Dossier : 545

Institution : *Commission canadienne de la sécurité aérienne*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

La plainte concernait la réponse donnée par la Commission à une requérante qui souhaitait avoir accès à des documents concernant l'écrasement de l'avion d'Air-India (vol 182), le 23 juin 1985.

L'enquête a révélé que le coordonnateur de l'accès avait informé la requérante que l'accident faisait l'objet d'une enquête conforme aux normes et aux pratiques prévues à l'Annexe 13 de la Convention sur l'aviation civile internationale. Si la requérante souhaitait obtenir d'autres renseignements, ajoutait-on, elle pouvait s'adresser au High Court de Delhi, en Inde.

Cette réponse contrevenait à l'article 10 de la Loi qui stipule ce qui suit :

> « En cas de refus de communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi, l'avis prévu à l'alinéa 7a) doit mentionner, d'une part, le droit de la personne qui a fait la demande de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information et, d'autre part :
>
> a) soit le fait que le document n'existe pas;
>
> b) soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait. »

Après que l'enquêteur du Commissariat eut communiqué avec les fonctionnaires de la Commission, ceux-ci ont écrit à la plaignante, invoquant, pour retenir les documents, l'alinéa 13(1)a) de la Loi. Ils ont toutefois omis d'informer cette personne de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information, violant encore une fois l'article 10 de la Loi.

La compétence ne s'étend pas à la tierce partie

Dossier : 546

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un avocat agissant pour une société a porté contre Agriculture Canada une plainte concernant, d'une part, le libellé de certaines demandes d'accès déposées par un autre particulier qui sollicitait des documents sur la société en question et, d'autre part, le fait que le Ministère semblait disposé à répondre à ces demandes telles que formulées.

Dans le même temps, le plaignant a demandé une injonction à la Cour fédérale, en vue d'empêcher le Ministère de divulguer les renseignements demandés.

Le Commissaire a refusé d'instruire la plainte. Pour être recevable, selon les termes de l'alinéa 30(1)f) une plainte

1. En prenant note de sa conversation téléphonique avec le plaignant, un fonctionnaire a écrit : (traduction) « Au lieu de consulter tous les documents... (le plaignant) a déclaré qu'il ne consulterait que l'année 1934, quitte à prendre ensuite une décision concernant le reste des documents »;

2. Dans une lettre adressée au SCRS, à laquelle étaient joints les frais couvrant les documents de 1934, le plaignant a écrit : (traduction) « Si je comprends bien, cela ne compromettra nullement les décisions relatives aux documents additionnels pour 1935, 1936, 1937 et 1938. » Le SCRS n'a pas élevé d'objection à l'époque.

3. Dans une lettre accompagnant les documents de 1934 adressés au plaignant, le SCRS a signalé qu'il ne lui remboursait pas un montant de 63,60 $ en frais excédentaires pour les documents de 1934 parce que (traduction) « je crois savoir... que vous déciderez plus tard s'il y a lieu de demander d'autres 'résumés' ».

Ces faits permettent de croire que, tant du côté du plaignant que de celui du SCRS, la demande de traitement du reste des documents n'était pas nouvelle. La décision du plaignant de ne consulter au départ que les documents de 1934 se trouvait à laisser en suspens le reste de sa demande jusqu'à ce qu'il indique au SCRS, dans une lettre datée du 5 décembre 1985 et reçue le 9 décembre par le SCRS, qu'il pouvait commencer le traitement du reste des documents. Compte tenu du fait que le SCRS avait le droit de ne pas donner suite à la demande du 1er août 1985, date à laquelle un dépôt a été demandé, avant le 9 décembre 1985, la prorogation de 120 jours du délai initial irait jusqu'au 19 mars 1986 pour ce qui est du reste des documents. Cette dernière date étant passée sans que le reste des documents aient été communiqués au plaignant, le Commissaire a recommandé au Solliciteur général de voir à ce que les documents demandés mais non communiqués soient transmis au plaignant au plus tard le 31 juillet 1986. Le Solliciteur général a répondu que plus de 1 144 pages des documents demandés seraient prêtes pour la fin de juillet et les autres 900 pages, pour septembre 1986.

Emplacement de la salle de lecture

Dossier : 517(2/2)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint de ce que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ne se conformait pas à l'article 71 de la Loi, puisqu'aucun renseignement concernant ses documents ne se trouvait dans la salle de lecture du Solliciteur général, alors que le SCRS affirmait appliquer ainsi les dispositions de la Loi. Plus tard, il a élargi sa plainte, alléguant que la salle de lecture ne se trouvait pas au siège principal de l'institution, comme l'exige l'article 71 de la Loi.

Le Commissaire, pour sa part, a conclu qu'une installation appropriée avait été établie au siège du ministère du Solliciteur général, dont le SCRS relève aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Retrait mis en cause

Dossier : 390

Institution : *Expansion industrielle régionale*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Retirée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé au Commissaire d'intervenir dans le dossier de sa demande d'accès à des documents concernant le Programme de la frégate canadienne de patrouille. Voici un passage de sa lettre (traduction) :

> « Je souhaite déposer une plainte concernant la rétention de renseignements dans les réponses ci-jointes émanant d'Expansion industrielle régionale...
>
> « De plus, je souhaite me plaindre du retrait des documents, qui ne m'apparaît pas avoir été complet, même eu égard à la limite de temps de cinq heures. Ces documents auraient dû, par exemple, contenir des analyses. »

Une enquête préliminaire a indiqué que le plaignant avait examiné les documents communicables le ou vers le 9 août 1985, soit plus de deux mois après la réception de la plainte. L'enquêteur a tenté sans succès de préciser exactement ce que le plaignant souhaitait savoir.

L'enquêteur a informé le plaignant, par lettre, qu'il ne pouvait procéder plus avant et qu'il recommanderait la fermeture du dossier, à moins de recevoir une réponse avant le 4 avril 1986. Les choses en sont restées là.

Une ou plusieurs demandes?

Dossier : 496(6/6)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé communication des résumés hebdomadaires du renseignement de sécurité couvrant la période comprise entre 1926 et 1939. Après avoir examiné les documents de 1934, il a demandé à ce qu'on lui communique les documents additionnels trouvés par suite de la demande du 6 juin 1985. Il a écrit à cet égard le 5 décembre 1985 au SCRS, qui lui a répondu : (traduction) « ...en raison de votre demande antérieure de suspension des travaux de traitement en attendant que vous ayez reçu les documents de 1934, nous estimons qu'il s'agit d'une nouvelle demande de communication de documents ». Le SCRS a aussi mentionné qu'étant donné l'ampleur de la documentation à passer en revue, il demanderait une prorogation de délai de 300 jours pour répondre à la demande.

L'enquêteur a appris que, selon le SCRS, le plaignant avait modifié sa demande initiale, décidant de ne consulter que les documents de 1934 et envoyant les frais estimatifs pour cette partie de la période. Une fois satisfaite la demande modifiée, le reste de la demande initiale a été abandonnée, d'après le SCRS, de sorte qu'il faudrait une nouvelle demande pour reprendre le travail relatif à cette partie.

L'enquête a aussi révélé que :

Frais raisonnables

Dossier : 885(2/2)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint de ce que les frais évalués par le ministère des Finances à propos de sa demande d'accès étaient trop élevés.

L'enquête a révélé que le Ministère avait estimé à 1 100 $ les frais à exiger pour les recherches, le retrait des documents et le traitement de la demande. À cela, s'ajouterait une somme de 0,20 $ par page pour la photocopie. Du même coup, le Ministère expliquait au requérant qu'une réduction du nombre de documents à communiquer abaisserait ces frais. Le plaignant a révisé effectivement sa demande de communication, et l'évaluation est tombée à 240 $.

Les documents en question couvraient une période de vingt-six ans. D'après l'enquête, leur quantité (selon la demande révisée) correspondait à l'évaluation des dépenses à engager faite par le Ministère, conformément à la Loi et au Règlement.

DIVERS

Vols réservés aux personnalités

Dossier : 337

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

En novembre 1984, un particulier a sollicité les documents de Transports Canada concernant l'utilisation par les ministres de l'appareil du ministère réservé aux personnalités importantes. En décembre, le Ministère l'a informé que ces documents ne relevaient pas de Transports Canada et qu'ils n'étaient donc pas visés par la *Loi sur l'accès à l'information.* Cette explication a par la suite été confirmée, puisqu'une enquête a révélé que les documents étaient parmi les papiers personnels du ministre et ne faisaient pas partie du système de classement du ministère.

Toutefois, le Commissaire à l'information estimait que ces documents, qui n'avaient pas encore été examinés, auraient dû être assujettis à la Loi. Elle a donc avisé le ministre des Transports et le ministre de la Défense nationale qu'elle entendait prendre l'initiative d'une enquête.

La coordination du transport aérien des personnalités importantes a été transférée au ministère de la Défense nationale en janvier 1985. Le Commissaire a officiellement demandé au ministre de la Défense nationale de passer en revue les demandes des ministres souhaitant se prévaloir de ces services. À la suite des démarches faites au cours de l'enquête, le Ministre a accepté d'intégrer les documents touchant l'utilisation de ces vols par les ministres aux documents du ministère, lesquels sont visés par la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le plaignant ayant déposé la première plainte a été informé des résultats de cette enquête.

Plus tard, le Ministère a jugé qu'il avait surévalué le temps nécessaire à la recherche et à la préparation des documents demandés. Il a donc communiqué une partie des documents, y compris le sommaire des dépenses de la conférence, gratuitement.

Le Ministère a également consenti à laisser le plaignant consulter les autres documents, sans lui demander de droit pour effectuer sa recherche et sa compilation. Le plaignant a examiné les documents, mais a décidé de ne pas acquitter les droits réduits, soit 120 $.

Les cinq premières heures gratuites

Dossier : 731

Institution : *Expansion industrielle régionale*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait le devis estimatif de frais encourus et particulièrement l'inclusion dans ce devis des cinq premières heures gratuites.

L'enquête révéla que le devis estimatif ne tenait compte que du temps pris par le Ministère pour rechercher et grouper les documents demandés. Dès la première demande d'accès à l'information, le bureau régional de Montréal commença à faire d'importantes recherches pour retrouver « tous les télex et autres communiqués concernant les possibilités commerciales portées à la connaissance du bureau du MEIR à Montréal en avril 1986 ». Après avoir consacré six heures à la recherche, le bureau s'est rendu compte que des frais considérables pourraient être encourus. C'est pourquoi le plaignant modifia sa demande pour n'avoir « que les télex provenant des conseillers commerciaux en poste à l'étranger et reçus en avril 1986 au bureau régional de Montréal ». C'est alors que le devis estimatif présenté au plaignant comprenait 13½ heures, les cinq premières heures gratuites de préparation ayant été déduites.

Le Commissaire informa le plaignant que lorsque la demande est assez complexe les cinq heures gratuites auxquelles tout demandeur a droit, peuvent être vite épuisées au cours des premières étapes de la recherche et de la préparation des documents sans que l'intéressé puisse avoir accès à ces documents. Habituellement, les ministères font un peu de recherche et de préparation durant les heures gratuites.

Frais supprimés

Dossier : 794

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Une personne trouva exagéré un devis estimatif de frais s'élevant à 470 $ pour l'obtention de documents concernant l'embauche de personnel temporaire.

Suite à l'enquête, on a admis que le Ministère avait interprété trop minutieusement la demande du plaignant. De fait, le Ministère réexamina la demande, puis il trouva un rapport dans son service de comptabilité qui contenait les renseignements demandés. Ce rapport fut fourni sans frais au plaignant.

Le Commissaire a donc informé le plaignant que les frais demandés par le Défense nationale correspondaient aux stipulations de la Loi et n'étaient pas excessifs.

L'enquêteur a proposé au plaignant de tenter d'obtenir une partie des renseignements en passant par des canaux non officiels ou par un prêt inter-bibliothèques.

Problème résolu - Plainte rejetée

Dossier : 592

Institution : *Commission nationale des libérations conditionnelles*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait une dispense de frais. L'intéressé, détenu dans un pénitencier, alléguait qu'on l'avait empêché d'utiliser ses propres deniers, conservés pour lui par le Service correctionnel, avec lesquels il souhaitait payer les frais afférents à une demande.

Le Commissaire a indiqué qu'elle appuierait la dispense de frais, à condition que le plaignant possède suffisamment de fonds pour acquitter les frais, tout en étant incapable de le faire parce que les autorités ne le laissaient pas utiliser son argent placé en fiducie.

À la demande du Bureau du Commissaire, la Commission nationale des libérations conditionnelles a reconsidéré sa position, mais n'a pas consenti à la dispense. En revanche, le Service correctionnel est revenu sur sa décision et a permis au plaignant d'utiliser ses fonds pour acquitter les frais de communication. Même si le Commissaire n'a pas pu appuyer la dispense de frais, l'enquête a résolu le problème.

Ancien tarif

Dossier : 649(1/2)

Institution : *Revenu Canada (Douanes et Accise)*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : Non justifiée
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne protesta contre le fait d'avoir dû payer 0,25 $ par page photocopiée dans les bureaux de Revenu Canada.

Bien qu'une recommandation faite au Conseil du Trésor de réduire les frais de photocopie (0,20 $ au lieu de 0,25 $ par page), le tarif de 0,25 $ par page était conforme au Règlement découlant de la *Loi sur l'accès à l'information*, lequel était en vigueur lorsque le plaignant a reçu sa facture.

Réduction de devis

Dossier : 704

Institution : *Justice*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Réduction partielle*

Cette plainte visait les frais exigés par le ministère de la Justice en réponse à une demande d'accès concernant tous les comptes de dépenses et les factures liées au Forum national sur l'accès à l'information, tenu à Ottawa en mars 1986.

Le premier devis du ministère se fondait sur un droit de 150 $ à 170 $ pour la recherche et la préparation des documents, plus 0,20 $ par page pour la photocopie.

Le requérant a contesté les frais de 1 050 $ calculés par le Service Canadien du renseignement de sécurité pour répondre à sa demande de résumés hebdomadaires du renseignement de sécurité pour la période allant de 1926 à 1939.

L'enquête a révélé que les frais estimatifs de 1 050 $ comprenaient 650 $ pour la photocopie de 2 600 pages de documents et 400 $ pour 40 heures de traitement calculées à raison de moins d'une minute la page.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que l'estimation des frais était conforme à la Loi et au Règlement.

Frais horaires

Dossier : 588

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint de l'évaluation des frais à engager pour la communication de documents sur le corps de tambour du PPCLI. Il acceptait les frais de demande de 5 $ et le tarif de la photocopie (0,25 $ par page), mais refusait de payer les 10 $ par heure demandés pour la recherche et la préparation de la réponse.

Le Ministère a informé le plaignant que, comme environ dix-neuf heures et demie seraient nécessaires, en sus des cinq heures gratuites, pour retrouver les renseignements dans des archives intégrées, l'estimation s'élevait à 195 $. Une heure et demie avait alors déjà été consacrée à la recherche.

L'enquête a révélé que les documents demandés pourraient, selon la Défense nationale, se trouver en des endroits divers :

- au Quartier général de la Défense nationale, bureau du Directeur, cérémonial - archives intégrées contenant des renseignements sur toutes les fanfares volontaires (temps de recherche évalué à deux heures)

- au Quartier général de la Défense nationale, bureau du Directeur, histoire - documents concernant les fanfares volontaires et le régiment du PPCLI (temps de recherche évalué à 12 heures)

- au Quartier général du régiment, Base des Forces canadiennes, Calgary - retrait des numéros de la revue du régiment « The Patrician » (temps de recherche évalué à six heures) et consultation d'autres dossiers du régiment (temps de recherche évalué à trois heures).

Un examen des documents se trouvant dans les deux locaux du Quartier général de la Défense nationale a confirmé que les estimations semblaient correctes. De plus, d'après le Quartier général du régiment de Calgary (Défense nationale), environ 60 numéros de la revue « The Patrician » étaient visés par la demande. Aussi, le Commissaire a-t-elle informé le plaignant que les six heures de recherche ne lui paraissaient pas exagérées, non plus que les trois heures prévues pour fouiller d'autres documents.

Infraction par le Conseil du Trésor à ses propres lignes directrices

Dossier : 402

Institution : *Conseil du Trésor*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

La plainte portait sur les coûts de la photocopie associés à une demande de communication faite au Conseil du Trésor à propos de l'élargissement du réseau de distribution du Registre de consultation.

La demande a été reçue le 29 novembre 1984, et le 20 décembre, le Conseil du Trésor a fait savoir au plaignant que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait reçu à ce sujet un grand nombre de lettres qui étaient à sa disposition pour examen. Il a reçu gratuitement copie des lettres du Conseil et a été avisé qu'il devrait acquitter les frais courants de 0,25 $ par page pour obtenir copie des réponses.

Le plaignant, ayant consulté les documents, y a choisi 41 pages. Le coût de sa demande a été évalué à 10,25 $. Ce calcul était fondé sur un prix de base de 0,25 $ par page et ne tenait pas compte de la recommandation énoncée dans les lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor, selon laquelle une dispense peut être accordée pour les frais autres que le versement initial accompagnant la demande d'accès si la somme en question est inférieure à 25 $. Le plaignant a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor et au président du Conseil du Trésor une dispense qui lui a été refusée. Il a décidé de déposer une plainte.

L'enquête a notamment porté sur l'écart entre les Lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor et les pratiques de cet organisme en matière d'accès à l'information. On nous a informé que le président du Conseil du Trésor consulterait le Conseil sur la question des frais et qu'il nous ferait part des résultats de sa démarche au début de l'automne 1985.

Le 28 novembre 1985, comme nous n'avions reçu aucune nouvelle, le Commissaire a recommandé au président que le Conseil applique les Lignes directrices provisoires et accorde des dispenses lorsque les frais payables en vertu de la Loi, autres que le versement initial, sont inférieurs à 25 $. Aucune réponse ne nous est parvenue dans le délai fixé. Le 14 janvier 1986 toutefois, le président nous a à nouveau fait savoir qu'il souhaitait soulever la question de la dispense de frais auprès du Conseil du Trésor et qu'il nous informerait de la décision de celui-ci.

Le 21 mars 1986, aucune décision ne semblait imminente et le Commissaire a écrit à nouveau au président pour lui expliquer que, si elle ne recevait pas une réponse officielle avant la fin de mars, la plainte serait considérée comme bien fondée et serait mentionnée dans son rapport annuel. Cette lettre est restée sans suite.

Frais raisonnables

Dossier : 496(3/6)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

« Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* le 1er juillet 1983, nous avons reçu un certain nombre de plaintes voulant que les frais qui peuvent être exigés pour le temps de recherche et la photocopie de documents aux termes de la Loi soient excessifs et que l'application de ces frais ne soit pas uniforme entre les institutions fédérales.

« Dans la plupart des cas, le Commissaire à l'information a rejeté ces plaintes parce que les frais de recherche et de préparation étaient conformes aux dispositions de la Loi et du Règlement et qu'ils semblaient raisonnables compte tenu de l'importance du travail exigé. Toutefois, les recherches effectuées par notre bureau sur l'initiative du Commissaire ont révélé que les frais de photocopie prescrits peuvent être excessifs et qu'il semble y avoir une certaine disparité en ce qui a trait aux circonstances dans lesquelles les frais peuvent être abrogés ou réduits... »

L'enquête a révélé que, selon les données publiées par le ministère des Approvisionnements et Services pour 1983 et 1984, il en coûtait en moyenne de un à deux cents pour photocopier une page.

On s'est aussi rendu compte que les bibliothèques publiques équipées de photocopieurs automatiques exigeaient 15 cents la page et que les frais de photocopie exigés par les établissements commerciaux d'Ottawa variaient entre sept et 15 cents la page, suivant la quantité à photocopier.

L'enquête n'a pas révélé que (traduction) « ...le gouvernement a pour politique de ne pas exiger les frais de moins de 25 $, ce qui permet au requérant d'obtenir gratuitement, en plus des cinq heures de préparation et de recherche gratuites, 100 pages de photocopie », comme le secrétaire du Conseil du Trésor le déclarait dans une lettre au Commissaire à l'information. Les lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor indiquent seulement que (traduction) « ...les institutions fédérales *devraient songer* à dispenser le requérant des frais autres que le versement initial accompagnant la demande si le montant à payer est inférieur à 25 $ ».

Compte tenu des résultats de l'enquête, le Commissaire a conclu que les frais prévus par le sous-alinéa 7(1)b)(i) du Règlement sur l'accès à l'information étaient démesurément élevés. Même si elle était d'avis que des frais de dix cents la page seraient raisonnables, elle était disposée à se rallier à l'opinion des fonctionnaires du Conseil du Trésor voulant qu'il convienne d'exiger 15 cents la page.

Reconnaissant qu'un tarif de 25 cents la page était élevé, le président du Conseil du Trésor a informé le Commissaire qu'il lui paraissait juste, aux termes de la Loi, d'exiger 20 cents la page. Le Commissaire a demandé au Conseil du Trésor du reconsidérer sa position, lui recommandant de fixer un tarif de 15 cents la page. (traduction) « Étant donné que le comité parlementaire aura l'occasion d'étudier tous les aspects de la *Loi sur l'accès à l'information* et de faire des recommandations à ce sujet, je n'ai aucun doute qu'il examinera toute nouvelle mesure qui pourrait s'imposer relativement aux frais exigibles", a répondu le Conseil du Trésor.

Retard injustifié

Dossier : 863

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Cette affaire concerne une prorogation de délai invoquée par Santé et Bien-être social Canada pour répondre à une demande d'accès à des documents sur un médicament nommé.

Cette demande a été reçue par le Ministère le 29 septembre 1986. Le 29 octobre de la même année, il a informé le plaignant qu'il prolongeait son délai de réponse jusqu'au 17 novembre 1986 parce que (traduction) « il lui était impossible de terminer l'examen de la demande à l'intérieur du délai prescrit ».

Bien qu'il ait été manifeste, de par la nature de la demande, que des consultations avec une tierce partie étaient nécessaires avant de procéder à la communication, le Ministère n'a entamé ces consultations que le 20 novembre 1986. Les raisons données par le Ministère pour justifier son retard à cet égard n'ont pas été jugées acceptables.

23 jours au-delà du délai prorogé

Dossier : 915

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Le plaignant a fait valoir que le Bureau du Conseil privé (BCP) n'avait pas respecté son propre délai prorogé de 60 jours. Le document demandé concernait la décision du gouvernement d'établir une commission d'enquête sur les prétendus criminels de guerre vivant au Canada.

L'enquête a montré que le BCP avait reçu la demande le 15 septembre 1986. Le 15 octobre, il avait prolongé de 60 jours le délai normal, pour procéder à des consultations.

Le document a été communiqué au plaignant le 7 janvier 1987, 23 jours après l'expiration du deuxième délai. En conséquence, le Commissaire a informé le Premier ministre, dont relève le BCP, qu'un retard excessif avait été constaté et que le BCP, ayant outrepassé son délai, était réputé avoir refusé de transmettre le document.

FRAIS DE COMMUNICATION

Frais de photocopie raisonnables

Dossier : 124

Institution : *Conseil du Trésor*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Le Commissaire à l'information a pris l'initiative d'une plainte en juin 1984 concernant les frais de photocopie exigés par les institutions fédérales en réponse aux demandes de communication de documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Dans une lettre au président du Conseil du Trésor, elle disait ce qui suit (traduction) :

L'enquête du Commissaire a révélé que les demandes visaient quelque cinq documents d'environ 800 pages, dont quelque 300 étaient pertinentes.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que l'ampleur de la recherche ne justifiait pas la prorogation de 30 jours.

Pas de réponse durant 51 jours

Dossier : 837

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Une personne a porté plainte contre le ministère des Affaires indiennes et du Nord qui n'a pas accusé réception d'une demande d'accès à des documents datée du 2 septembre 1986 et qui n'a pris aucune mesure à ce sujet dans le délai fixé par la Loi.

Le Ministère a reçu la demande le 4 septembre 1986 et le délai de 30 jours fixé pour la réponse a pris fin le 4 octobre 1986. Le 24 novembre 1986, à savoir plus d'un mois après l'envoi de la plainte au Commissaire à l'information, et 51 jours au-delà de la limite statutaire de 30 jours, le Ministère a fait savoir au plaignant que les documents demandés étaient envoyés pour consultation dans un bureau régional.

Le Commissaire a fait savoir au ministre que le fait de ne pas fournir les documents dans les délais prévus est considéré comme un refus de communication en vertu du paragraphe 10(3) de la Loi.

Défaut de conformité à la Loi

Dossier : 860(1/2)(2/2)

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Défense nationale
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Un particulier s'est plaint des retards mis par le Bureau du Conseil privé et par le ministère de la Défense nationale pour répondre à ses demandes d'accès.

L'enquête a confirmé qu'aucun des deux ministères n'avait transmis les documents demandés dans les 30 jours comme le prescrit l'article 7 de la Loi, n'avait fixé de date limite pour la communication des documents, comme le demande l'article 9. De plus, ils n'avaient pas prévenu le requérant qu'une prolongation de délai serait nécessaire pour répondre à sa demande. Les deux ministères ont aussi négligé d'informer le requérant qu'il avait le droit de se plaindre auprès du Commissariat à propos de la prorogation de délai et de la non-réception des documents demandés.

Le fait de ne pas avoir pris ces mesures contrevenait aux exigences de la Loi. Ainsi des rapports ont été soumis aux ministres concernés.

fonctionnement de l'institution, mais seulement lorsque la demande vise un grand nombre de documents ou nécessite d'amples recherches. Comme les documents demandés étaient faciles à repérer et qu'ils n'étaient pas très volumineux, la plainte a été jugée fondée parce que le motif de la prorogation n'était pas prévu par la Loi.

Prorogation raisonnable

Dossier : 728(1/2)

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint que la prorogation de 120 jours au-delà de la limite réglementaire de 30 jours demandée par Agriculture Canada pour tenir des consultations avec un tiers et avec des institutions fédérales et provinciales était (traduction) « trop longue et inutile ». Il a aussi exprimé son opposition au fait que le Ministère ait signalé que (traduction) « le processus de notification prend habituellement jusqu'à soixante jours... ».

L'enquête a révélé que la prorogation de 120 jours demandée par Agriculture Canada devait servir non seulement à la tenue de consultations avec un tiers et avec des institutions fédérales et provinciales, mais également au traitement de la grande quantité de documents visés par la demande. Le Ministère avait indiqué au plaignant qu'il faudrait au bas mot 416 heures pour compiler et photocopier quelques 5 000 pages de documents. Ces 416 heures représentaient environ 83 jours, à raison de sept heures par jour.

L'enquête a révélé que le nombre de pages en question était de loin supérieur à 5 000 et, donc, qu'il faudrait beaucoup plus de 416 heures.

Le Commissaire a avisé le plaignant que la prorogation de 120 jours était raisonnable.

Prorogation non justifiée

Dossier : 733

Institution: *Commission d'appel de l'immigration*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Cetter plainte avait trait à une demande de prorogation de 30 jours, pour traiter deux demandes de communication de documents.

La Commission d'appel de l'immigration a reçu les deux demandes le 26 mai et le 6 juin 1986. Le 24 juin 1986, la Commission a informé le plaignant que (traduction) « ...en raison du grand nombre de documents demandés, nous avons besoin d'une prorogation de trente (30) jours, au-delà de la limite réglementaire de 30 jours, pour répondre à vos deux demandes... ».
L'alinéa 9(1)a) porte :

> « (1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai... d'une période que justifient les circonstances dans les cas où
>
> « a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande ».

Consultation entreprise trop tard

Dossier : 709

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

La plainte portait sur le retard mis par Agriculture Canada à répondre à une demande de communication.

Le Ministère a reçu la demande de la plaignante le 23 avril 1986. Le 22 mai 1986, il l'a informée qu'il lui faudrait prolonger de 45 jours le délai légal normal de 30 jours, afin de consulter le ministère de la Justice.

Notre enquête a révélé qu'Agriculture Canada n'avait pris contact avec le ministère de la Justice que le 12 juin 1986, c'est-à-dire 50 jours après avoir reçu la demande. Les documents ont été communiqués à la plaignante le 14 juillet 1986.

Seconde prorogation non autorisée

Dossier : 716

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Un particulier s'est plaint de ce que la Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, avait trop tardé à répondre à sa demande de communication du 18 février 1986 concernant les détails sur l'utilisation d'un certain médicament à l'hôpital de Penetanguishene (Ontario) en 1972-1973.

Le 19 mars 1986, le Ministère avait prolongé le délai de 30 jours à cause d[e] la complexité des documents à consulte[r]. Les documents n'ont pas été expédiés, et le 25 avril 1986, le Ministère a de nou[-]veau prorogé le délai de 30 autres jours.

Le Commissaire a avisé le Ministre que la seconde prolongation n'était pas autorisée aux termes de la *Loi sur l'accè[s] à l'information.*

Entrave au fonctionnement du gouvernement

Dossier : 724

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministr[e]*
Résultat : *Affaire non contestée*

Un particulier s'est plaint lorsque la GRC a demandé une prorogation de 3[0] jours pour répondre à sa demande de communication de documents.

La GRC a demandé cette prorogation pour reproduire les bandes sonores à communiquer au plaignant. Le service technique en mesure de faire le travail s'occupait des enquêtes criminelles en cours et ne pouvait prêter son concour[s] au service de l'accès à l'information qu[i] lorsque le temps le lui permettait.

Le GRC n'agissait pas de manière déraisonnable, mais elle était gênée par des considérations techniques non prévues par la *Loi sur l'accès à l'informatio[n]*. L'alinéa 9(1)a) de la Loi permet une pro[-]rogation de délai lorsque le fait de donner suite à la demande de communication entraverait de façon sérieuse le

la limite légale de 30 jours. Le SCRS a examiné les documents, sans toutefois y trouver de politique précise correspondant à la demande du plaignant. L'organisme a donc avisé ce dernier de ses constatations 85 jours après la réception de la première demande, mais 35 jours avant l'expiration de la prolongation de 90 jours.

Le Commissaire a informé le plaignant que, bien que le temps pris pour donner suite à la demande ait été long, le SCRS avait pris les mesures qui s'imposaient tant au cours du premier délai de 30 jours que pendant la période de prorogation.

Prorogation excessive

Dossier : 672

Institution : *Consommation et Corporations Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Une personne ayant demandé l'accès à divers documents sur l'amiante, datés de 1975 à 1979, se plaignit lorsque le Ministère ajouta au délai légal de 30 jours, une prorogation de 90 jours car « le fait de répondre dans le délai de 30 jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de ce ministère ». Le plaignant déclara que les documents avaient d'abord été demandés officieusement en septembre 1985, que des discussions avaient eu lieu avec des fonctionnaires du ministère en octobre 1985 et que des promesses formelles de communication des documents furent faites le 15 octobre 1985 et les 7 et 13 janvier 1986.

Une demande formelle d'accès aux documents, datée du 24 février 1986, fut reçue au ministère le 27 février 1986 et c'est le 19 mars 1986 que le Ministère avisa le plaignant qu'une prorogation de 90 jours était requise.

L'enquêteur découvrit que le bureau d'accès à l'information du ministère n'avait pas connaissance de la demande officieuse lorsqu'il reçut la première demande officielle. C'est ce bureau qui décida, par suite de la nature de la demande, qu'une très longue période de recherche et de consultation serait nécessaire.

L'enquête confirma que Consommation et Corporations Canada avait consulté d'autres ministères et des entreprises du secteur privé et compulsé un certain nombre de dossiers énumérés dans le registre de l'amiante.

L'enquêteur apprit que le Ministère avait traité différemment la demande officieuse et la demande officielle. Par ailleurs, le personnel du ministère reconnut qu'une fois reçue la demande officielle, elle eut priorité sur la demande officieuse.

L'enquêteur persuada le Ministère de remettre plusieurs paquets de documents au plaignant. Cependant, le dernier paquet de documents ne fut expédié qu'après l'échéance de la prorogation de 90 jours.

Le Commissaire trouva que même si le Ministère avait besoin de temps, pour ses recherches et ses consultations, la prorogation de 90 jours du délai légal de 30 jours était excessive.

En l'occurrence, le SCRS n'a pas démontré qu'une prorogation de délai s'imposait parce que chacune des demandes visait un grand nombre de documents ou nécessitait d'amples recherches.

Retard excessif

Dossier : 609

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Cette plainte concernait une demande de documents sur « un criminel de guerre nazi bien connu... » . Emploi et Immigration Canada reçut la demande le 19 novembre 1985 et informa le plaignant le 13 décembre 1985 qu'un délai supplémentaire de 45 jours était nécessaire pour fins de consultation. En date du 21 février 1986, le plaignant n'avait toujours pas obtenu les documents demandés au ministère.

Le Commissaire a signalé le retard au ministre en soulignant le fait que son ministère n'avait pas dit au plaignant qu'il avait le droit de se plaindre au bureau du Commissaire.

Recherche justifiée - Délai raisonnable

Dossier : 629

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : Rejetée
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé au Commissaire de vérifier la nécessité d'une prolongation de délai de 90 jours au titre de sa demande. Il souhaitait accéde par le biais du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) aux politiques « anti-subversives » de la Gendarmerie royale du Canada.

D'après l'enquête, au cours des 30 premiers jours, le SCRS a étudié la demande et décidé que, puisque le requérant avait expressément fait allusion à un article de journal concernant la politique de la GRC sur les actes illégaux, c'était cette politique en particulier qui l'intéressait, plutôt qu'une politique plus générale concernant les mesure anti-subversives. Le SCRS, après un ce tain temps, a conclu qu'il ne possédait aucune politique de ce genre dans ses archives. Toutefois, les responsables ont pensé que, puisque la Commission royale McDonald avait examiné des allégations d'activités illégales par les services de sécurité de la GRC, les docu ments de cette commission pourraient contenir la référence à la politique demandée. Comme les documents restaie sous la gouverne de la GRC, le SCRS d vait solliciter l'autorisation de les consulter. C'est pourquoi il a demandé une prolongation de 90 jours, au-delà d

réception d'une demande avant d'être en mesure d'informer le requérant de ce qu'il en est de sa demande, pas plus d'ailleurs que ne le fait quelque autre institution fédérale que ce soit. Le Commissaire s'est déclaré disposée à considérer toute demande de prorogation comme déraisonnable lorsqu'il ne s'est pratiquement rien fait au cours des 30 premiers jours.

2. « Le 7 février 1986, le Ministère m'a informé qu'il aurait besoin d'une prorogation pouvant atteindre 60 jours. »

L'enquête a révélé que le Ministère avait besoin d'une opinion juridique avant de répondre à la demande et qu'il avait entrepris des démarches dès le 14 janvier 1986 pour obtenir cette opinion. Le Ministère a communiqué le rapport expurgé au plaignant le 28 février 1986, soit 19 jours après le début de la période de 60 jours.

3. « Le Ministère n'a pas précisé la raison du retard, se contentant de dire qu'il lui fallait faire les 'consultations nécessaires'. »

L'alinéa 9(1)b) de la Loi prévoit une prorogation du délai dans les cas où « les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai ». L'enquête a révélé qu'il fallait consulter le ministère de la Justice, Investissement Canada et le Bureau du Conseil privé.

4. Le plaignant a prétendu que le Ministère invoquait la *Loi sur l'accès à l'information* pour retarder la communication de documents alors que ceux-ci étaient facile à obtenir.

Le Ministère a reconnu que le document demandé était facile à obtenir. La prorogation avait pour objet de permettre la tenue de consultations.

Non validité du motif de prorogation

Dossier : 603(2/2)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Un particulier s'est plaint de ce qui lui paraissait une prorogation déraisonnable du délai de réponse à trois demandes de communication de documents.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a reçu les demandes de communication de documents le 14 janvier 1986 et a informé le plaignant le 12 février 1986 qu'il lui faudrait une prorogation de 120 jours au-delà de la limite réglementaire de 30 jours car (traduction) « ...l'observation du délai initial entraverait de façon sérieuse le fonctionnement du Service canadien du renseignement de sécurité ».

L'enquête du Commissaire a révélé que le SCRS avait reçu un grand nombre de demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'il lui était donc difficile de traiter les demandes dans le délai prescrit.

Le Commissaire a fait savoir au Solliciteur général que le gouvernement peut proroger le délai de 30 jours si (traduction)

> « ...l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande ».

canadiennes n'avaient plus eu besoin d'un guide sur la sécurité nucléaire et que, en conséquence, cette publication avait été annulée puis retirée des stocks du ministère ».

L'enquête a montré que le Ministère a fait tous les efforts possibles pour retrouver le guide en cherchant et en s'adressant à des gens qui avaient travaillé dans le domaine en question au préalable. Cette démarche n'a pas abouti. Par ailleurs, une enquête interne a confirmé qu'il n'existait aucune stipulation ni règlement exigeant la conservation d'un exemplaire, dans un dépôt des Forces canadiennes, des publications annulées ou abrogées.

RETARD

Documents sur le libre échange - Retard

Dossiers : 567, 590, 595(2/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Trois plaignants ont reçu avis du ministère des Affaires extérieures qu'une prolongation de 120 jours était invoquée au titre de leurs demandes d'accès à des documents préparés en prévision des négociations sur le libre échange entre le Canada et les États-Unis.

Le Ministère fondait cette prolongation sur les alinéas 9(1)a) et/ou b) de la Loi, sans toutefois donner de faits ni d'explications quant au temps dont il avait besoin. Ne disposant d'aucun élément de preuve pour justifier la prolongation, le Commissaire a présumé qu'il n'en existait pas et, comme le prévoit le paragraphe 37(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, elle a recommandé que les documents soient divulgués et qu'avis soit donné de toutes les mesures prises, ou envisagées, pour mettre la recommandation à exécution, ou, dans le cas contraire, que les raisons en soient données. La réponse reçue n'était pas satisfaisante, ni la réponse à une autre lettre, ni à une conversation téléphonique.

La question est devant la Cour fédérale.

Prorogations non déraisonnables

Dossier : 599(1/2)

Institution : *Consommation et Corporations*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne s'est plainte comme suit des retards dont a fait l'objet le traitement de sa demande de communication de rapports concernant la situation d'un raffinerie de pétrole : (traduction)

1. « Le Ministère n'a pas accusé réception de ma demande. Lorsque j'ai appelé à la mi-janvier pour savoir ce qu'il en était de ma demande, on m'a répondu que cela était conforme à la politique du ministère. »

D'après l'article 7 de la *Loi sur l'accès à l'information,* il faut répondre par écrit à toute demande dans les 30 jours suivant sa réception. Le ministère de la Consommation et des Corporations a reçu la demande le 10 janvier 1986 et a répondu le 7 février suivant. Le Ministère a confirmé qu'il n'avait pas l'habitude d'accuser

Réductions budgétaires du Bureau de service

Dossier : 769

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Le plaignant n'a pas accepté l'allégation d'Approvisionnements et Services Canada selon laquelle les documents concernant les réductions budgétaires applicables aux comptoirs publics et aux services téléphoniques d'aiguillage du Bureau de service du Canada n'étaient pas en sa possession.

L'enquête a confirmé que ce ministère ne détenait aucun document pouvant répondre aux questions du plaignant. Celui-ci désirait savoir pourquoi, en 1984, le budget du service téléphonique d'aiguillage du Bureau de service du Canada avait été réduit et pourquoi les comptoirs publics avaient été fermés. Le Ministère a toutefois tenté de répondre à certaines questions dans une lettre adressée au plaignant. Il y était dit que la décision de réduire le budget avait été annoncée par le ministre des Finances, le 8 novembre 1984, et que cette annonce n'émanait pas d'Approvisionnements et Services Canada. Le Commissaire a expliqué que, dans de telles circonstances, les décisions peuvent être fondées sur des facteurs étrangers au ministère concerné, ce qui expliquerait pourquoi celui-ci ne se trouvait pas en mesure de répondre à toutes les questions du plaignant.

Étude manquante

Dossier : 771

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier, n'ayant pas réussi à obtenir de Transports Canada une étude ou une évaluation menée par les chemins de fer du Canadien National concernant les installations d'entretien et de réparation du CN dans certaines villes canadiennes nommées, a attiré l'attention du Commissaire sur un engagement pris par (nom) auprès du comité parlementaire des Transports à fournir une copie de l'étude au ministre des Transports.

Après enquête, le Commissaire a déclaré au plaignant être convaincue que le Ministère ne possédait pas de copie de l'étude demandée dans ses dossiers et, de surcroît, que le Ministre n'en avait jamais reçu d'exemplaire.

Aucune trace du guide

Dossier : 875

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé que lui soit communiqué le « Canadian Forces Nuclear Safety and Inspection Orders Manual ». Le Ministère lui a répondu qu'il se trouvait dans l'impossibilité de répondre à sa demande parce que (traduction) « ...à partir de 1984, les Forces

Question de contrôle

Dossier : 714

Institution : *Conseil de recherches en sciences humaines*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Abandonnée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte a trait au rejet, en juin 1986, d'une demande de communication d'une vérification d'ensemble du Conseil de recherche en sciences humaines. Le Conseil a renvoyé au plaignant le versement initial de 5 $ accompagnant sa demande en l'informant que le document demandé serait déposé à la Chambre des communes en octobre 1986 et que, d'ici là, il était « la propriété » du vérificateur général. Le plaignant a fait valoir qu'il ne devrait pas avoir à attendre, pour voir le document en question, qu'il soit déposé à la Chambre des communes.

Le plaignant a retiré sa plainte avant la fin de l'enquête.

Bien que l'enquête n'ait pas été menée à terme, le Commissaire a jugé la réponse du ministère incorrecte aux termes de la Loi et a conclu que la plainte était justifiée.

Présomption de refus

Dossier : 744

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Refus - général*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

Cette plainte concernait le retard du ministère à répondre à une demande d'accès à des documents sur les abus d'alcool, de substances ou de drogues dans toutes les réserves d'Amérindiens et autres communautés d'Autochtones en Alberta.

L'enquête révéla que la demande datée initialement du 25 mars 1986, avait été reportée au 16 avril 1986 par le plaignant. Oblitérée à Calgary le 17 avril 1986, la demande arriva au ministère le 21 avril 1986. Le 23 avril 1986, le Ministère accusa réception de la demande.

À l'exception de deux appels téléphoniques par lesquels le Ministère a demandé des précisions au plaignant, aucune communication officielle n'a eu lieu jusqu'au 21 mai 1986 alors que le Ministère fit savoir au plaignant qu'une prorogation (sans mention de durée) du délai initial de 30 jours était requise.

L'enquête permit de déterminer que le 6 mai 1986 le bureau régional, en Alberta, du ministère envoya à Ottawa des boîtes de documents renfermant une grande partie des renseignements demandés. Pourtant, le Ministère ne prit pas les mesures voulues pour fournir ces documents au plaignant.

Bien que le Ministère ait indiqué en septembre 1986 que les documents demandés, sous réserve des exceptions, seraient mis à la disposition du plaignant, il s'agit ici, bel et bien, d'un cas de présomption de refus, en vertu du paragraphe 10(3) de la Loi.

ndication de l'exception invoquée

)ossier : 703

nstitution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : Rapport soumis au Ministre
Résultat : *Affaire contestée*

Jn particulier s'est plaint de ce que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) n'avait pas fait état expressément des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* sur lesquelles il avait fondé son refus de communiquer un document.

L'enquête a confirmé que le SCRS avait avait informé le requérant par correspondance que (traduction) « certains des documents ont été retenus, dans leur totalité ou en partie, conformément à ...» (après quoi les articles en cause étaient cités). Les parties supprimées (exceptées) des documents ne contenaient aucune indication des dispositions précises sur lesquelles chaque exception était fondée. Le plaignant a laissé entendre qu'il ne comprenait pas pourquoi telle ou telle portion du document avait été retenue et qu'il ne disposait pas des renseignements lui permettant de rédiger une plainte.

L'alinéa 10(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* exige que le responsable de l'institution fédérale mentionne « la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus...». La plupart des ministères s'acquittent de cette exigence en citant l'article, le paragraphe ou l'alinéa qui s'applique sur le document lui-même. Le paragraphe 10(1) autorise les institutions à donner dans « l'avis prévu à l'alinéa 7a)... la disposition précise...» Toutefois, le Commissaire a estimé que, dans un tel cas, l'avis doit contenir suffisamment de détails pour permettre au destinataire d'établir facilement un lien entre les articles, paragraphes, etc. cités et les diverses parties retenues.

Le Commissaire a jugé la plainte bien fondée et a recommandé au Solliciteur général d'informer le plaignant des dispositions précises sur lesquelles le Service s'était fondé pour retenir les diverses parties des documents communiqués.

Le Solliciteur général s'est porté à l'appui de la position du SCRS - à savoir que le fait d'établir un lien entre un article précis et une partie retenue va à l'encontre de l'exception, puisqu'il est ainsi possible de connaître le genre d'information retenue. Le Ministre a soutenu que (traduction) « dans certaines circonstances, le fait de préciser les exceptions invoquées ne devrait pas donner d''indices' sur la nature des renseignements retenus ».

Le Commissaire reconnaît que dans certaines circonstances précises (qu'il revient au ministère d'établir), la position du Solliciteur général peut être justifiée, elle a tout de même soutenu qu'en règle générale, l'institution doit se plier aux dispositions de l'alinéa 10(1)b). La plupart des ministères s'en tiennent d'ailleurs à cette interprétation.

Cette question pourrait être soumise à la Cour fédérale.

Voici certains des arguments invoqués par le plaignant dans sa lettre :

(traduction)
« En invoquant l'accessibilité du document aux États-Unis comme argument, j'ai voulu souligner qu'une telle facilité d'accès devrait, à mon avis, annuler la plupart des éventuelles exceptions de la Loi canadienne.

« Par exemple, la communication du document ici ne pourrait guère nuire aux relations avec les États-Unis, puisque le document y est déjà disponible. De même, il ne pourrait y avoir violation de la vie privée puisque les textes sont publics.

« J'ai quelques réserves concernant vos commentaires sur cette question. Dois-je déduire que le Commissaire à l'information pourrait un jour juger correcte la rétention d'un document au Canada au titre des motifs évoqués plus haut (relations internationales, renseignements personnels), même si ces documents ont déjà été rendus publics par l'autre État concerné? Quelles pourraient être les catégories d'exception applicables à un document déjà rendu public par le gouvernement d'une autre compétence ?»

Le Commissaire a répondu ce qui suit :

« Je ne suis pas sans savoir qu'un document peut avoir été publié sous une autre compétence ou être disponible à l'achat par les membres du public dans une autre zone de compétence. En fait, il nous est arrivé dans certains cas d'invoquer la disponibilité d'un document pour le public dans un autre pays pour contester certaines exceptions ayant mené à des prélèvements dans des documents canadiens.

« En ce qui concerne les exceptions discrétionnaires et le critère du préjudice, le fait qu'un document soit d'accès libre constitue un argument puissant pour sa divulgation. Toutefois, dans les cas où l'exception est obligatoire et qu'il n'existe aucune marge de discrétion ni critère de préjudice..., je ne vois aucune possibilité autre pour le ministère concerné que d'imposer l'exception. C'est la raison pour laquelle j'ai déclaré dans mon rapport que je ne pouvais exclure la possibilité qu'un tel cas survienne dans l'avenir. Il vous intéressera sans doute de savoir que la chose n'est jamais arrivée. »

Bien que la question n'ait pas eu de lien direct avec sa demande d'accès, le plaignant a également demandé au Commissaire si l'article 68 de la Loi, qui stipule que les droits d'accès ne s'appliquent pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public » ne concernait que les textes accessibles au Canada.

Le Commissaire a souligné que, si l'article 68 ne concernait pas seulement le Canada, un ministère pouvait refuser de divulguer un document en se contentant de faire valoir aud requérant qu'il pourrait l'obtenir auprès d'un pays étranger. Le requérant ne pourrait profiter des délais et des tarifs stipulés dans la *Loi sur l'accès à l'information* canadienne. Pour conclure, le Commissaire a déclaré ce qui suit :

(traduction)
« Pour toutes ces raisons, à mon avis, en l'absence de toute décision sur une restriction géographique à l'article 68, il est nettement de l'intérêt du requérant d'en confiner l'application aux documents canadiens se trouvant au Canada. »

Plainte tardive

Dossier : 630

Institution : *Justice*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait le fait que le ministère de la Justice avait omis de divulguer des documents concernant l'extradition de résidents du Canada réputés avoir commis des crimes de guerre.

L'enquête a révélé que la demande de communication du plaignant avait été reçue par le Ministère le 21 février 1985. La plainte déposée à notre bureau était datée du 13 mars 1986.

Le Commissaire a informé le plaignant que, comme plus d'une année s'était écoulée entre la demande et la plainte, le Commissariat n'était pas habilité à mener une enquête. L'article 31 de la Loi se lit comme suit :

> Les plaintes sont, sauf dispense accordée par le Commissaire à l'information, déposées devant lui par écrit; celles qui ont trait à une demande de communication de documents se prescrivent par un an à compter de la réception de la demande.

Le Commissaire a indiqué qu'il attirerait l'attention du comité parlementaire chargé d'étudier la Loi sur les problèmes découlant de l'article 31.

À la disposition du public

Dossier : 673

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint au Commissaire parce que les Affaires extérieures avaient mis 29 jours à lui communiquer la copie d'un contrat conclu par le gouvernement du Canada avec une firme d'experts-conseils des États-Unis. Cette plainte soutenait que 29 jours étaient une période trop longue pour répondre à une demande concernant un document qui était déjà à la disposition du public aux États-Unis et qu'il y avait par conséquent violation de l'esprit de la Loi.

L'enquête a convaincu le Commissaire que le Ministère avait promptement pris des dispositions pour répondre à la demande et qu'il n'y avait eu aucun retard délibéré. Rien n'a été découvert indiquant une perte de temps dans la réponse où une différence entre l'instruction de la demande et celle d'autres demandes analogues.

Que des documents soient disponibles auprès du ministère de la Justice des États-Unis, a déclaré le Commissaire dans sa réponse au plaignant, ne dispensait pas les Affaires extérieures de l'obligation d'examiner le document à la lumière du droit canadien. Le fait qu'un document soit accessible au public dans un autre pays ne donne pas lieu automatiquement de conclure que celui-ci doive être communiqué au Canada.

Par suite de l'enquête du Commissaire, le Ministère a divulgué certains passages des documents antérieurement retenus en vertu du paragraphe 69(1). Il n'entre pas dans les attributions du Commissariat de procéder à l'examen de documents exclus. Le cabinet du Greffier du Conseil privé a attesté par écrit qu'il s'agissait bien de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, au sens du paragraphe 69(1) de la Loi.

DISPOSITION GÉNÉRALES

Malentendu

Dossier : 534

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - général*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne a porté plainte contre le fait qu'une documentation fournie par le ministère de la Défense nationale au sujet des femmes oeuvrant dans les Forces armées aurait pu être expurgée et les documents exclus auraient pu être détruits pour qu'ils ne soient pas divulgués.

L'enquêteur n'a trouvé personne qui puisse identifier les documents prétendument détruits ou qui puisse fournir assez de détails pour les identifier. Cependant, l'enquêteur a découvert qu'avant la divulgation de la documentation, on avait consulté le Ministre au sujet d'exceptions possibles. De fait, le Ministre a donné des instructions pour que d'autres parties de la documentation soient dispensées. Toutes les exceptions signalées dans le dossier étaient conformes aux dispositions de la Loi.

Le Commissaire fut convaincue que l'enquêteur avait examiné minutieusement les dossiers pour y trouver toute indication concernant la soi-disante disparition de documents. Le personnel s'occupant des demandes d'accès aux documents fut également interviewé mais rien ne permit de confirmer les allégations du plaignant. Le Commissaire informa le plaignant qu'il s'agissait peut-être d'un malentendu découlant du fait que le Ministre avait demandé des exceptions additionnelles.

Document du ministre ou du ministère

Dossier : 571

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Entièrement réglée*

La plainte concernait le refus, par Transports Canada, de communiquer le document intitulé « Report on the Availability and Accessibility of Transportation for the Disabled ». Le Ministère a avisé le plaignant que ce rapport avait été expressément préparé pour le Ministre et qu'il ne faisait par conséquent pas partie des documents du ministère.

Le Commissaire s'est dit d'avis que le rapport aurait dû relever du ministère et être assujetti à la Loi. Son opinion a été acceptée et le document a été entièrement divulgué.

cette nature avec le consentement du gouvernement auprès duquel le renseignement a été obtenu. Le gouvernement des États-Unis n'a jamais divulgué ce document. Toutefois, le texte a été signé par les deux États, et le ministère canadien de la Défense nationale s'est opposé à sa communication, alléguant que celle-ci pourrait vraisemblablement porter préjudice à la défense du Canada ou d'un État allié ou associé avec le Canada. Le Ministère a également invoqué une exception aux termes du paragraphe 15(1), et le Commissaire y a souscrit.

Quant à la deuxième partie de la demande, elle concernait des (traduction) «documents touchant le personnel et le fonctionnement du sous-marin américain Trident, basé à Bangor, Washington ». Le paragraphe 10(2) de la Loi stipule que le responsable d'une institution fédérale « n'est pas obligé de faire état de l'existence du document demandé » et, se fondant sur cette disposition, le ministère de la Défense nationale a décidé d'inclure les mots «si de tels documents existent...» dans sa réponse au plaignant. L'alinéa 10(1)(b) oblige également le Ministère à préciser la disposition « de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait ». Le Ministère a informé le plaignant que les articles 13 et 15 de la Loi s'appliquaient.

Le Commissaire, comme elle en a informé le plaignant, a jugé cette réponse juridiquement correcte et a estimé que les droits du plaignant aux termes de la Loi ne lui avaient pas été déniés.

Dans les circonstances, il n'y a en somme eu ni confirmation ni négation de l'existence du document, ce que la Loi autorise.

EXCLUSION

Exclusion annulée

Dossiers : 007(2/3)
032(2/2)

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - exclusion* [69]
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Deux personnes ont fait part de leur objection lorsque le Ministère a exclu des parties de documents qu'elles avaient demandés sous prétexte qu'il s'agissait de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

Par suite de l'enquête, le Ministère a réexaminé et retiré l'exclusion.

Exclusion levée pour quelques passages

Dossier : 581(2/2)

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Refus - exclusion* [69]
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est opposé au fait que Service correctionnel Canada avait retenu des documents qu'il avait demandés sur l'emplacement de certains pénitenciers.

« Manifestement, d'après votre lettre, (le plaignant) a besoin de renseignements autres que ceux initialement sollicités dans sa demande officielle d'accès. C'est pourquoi nous acceptons, aux termes de l'article 276 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* de transmettre ces renseignements, lesquels seront expédiés (au plaignant) dans quelques jours.»

Question de formulation

Dossier : 850(1/2), (2/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Service canadien du renseignement de sécurité
Plainte : *Refus - exception [13(1), 15(1), 16(1), 19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Ces deux plaintes concernaient la façon dont les institutions ont répondu à deux demandes distinctes d'accès à des documents concernant une même personne nommée.

Lorsque le requérant s'est opposé aux exceptions, les deux ministères ont soutenu qu'aucun renseignement demandé n'avait été retenu. Dans le cas des Affaires extérieures, la plaignante avait fait allusion à un certain sujet et demandé (traduction) « ...communication de documents récemment divulgués en vertu de l'accès à l'information... » Dans le cas du Service canadien du renseignement de sécurité, elle avait demandé « ...accès à tous les documents déjà divulgués en vertu de l'accès à l'information...».

Après enquête auprès des deux organismes, le Commissaire a conclu que les documents transmis à la plaignante étaient les mêmes qui avaient été antérieurement divulgués à d'autres requérants.

Le Commissaire a informé la plaignante qu'on ne lui avait pas refusé l'accès aux documents demandés, puisque les des deux ministères avaient divulgué exactement ce qu'elle avait sollicité. La plaignante s'est ainsi trouvée dans une position où il lui est impossible de porter plainte à propos des passages retenus.

Ni confirmation ni dénégation

Dossier : 925

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - exception [13(1), 15(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : Rejetée
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un requérant ayant demandé communication d'un document, s'est plaint de ce que la Défense nationale avait invoqué des exceptions aux termes des paragraphes 13(1) et 15(1) de la Loi.

Dans la première partie de sa demande, le plaignant sollicitait (traduction) «une copie de l'accord Canada-États-Unis concernant le contrôle des transports maritimes intrafrontaliers dans les eaux canadiennes et américaines du Pacifique ». D'après l'enquête, le Commissaire a conclu que les documents contenaient des renseignements fournis sous le sceau du secret par le gouvernement d'un État étranger. Le plaignant avait fait allusion au paragraphe 13(2), qui permet la divulgation d'un document de

« Bien que les fonctionnaires du ministère des Transports aient transmis (au plaignant) les noms des personnes en cause, ils ne lui ont pas communiqué les autres renseignements qui lui permettraient de localiser ces marins, susceptibles d'appuyer son affirmation selon laquelle il a servi au cours des années 1944 et 1945.

« D'après notre enquête, il semble que, si ces archives de guerre n'étaient pas toujours utilisées par le ministère des Transports, elles se trouveraient aux Archives publiques. Les fonctionnaires des Archives publiques nous ont informés qu'à leur avis, les registres et les conditions de travail des marins des navires peuvent être examinés par toute personne, sur demande, aux termes de l'article 276 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Vos fonctionnaires, en revanche, soutiennent que ces renseignements ne peuvent être divulgués.

« Le plaignant a reçu une partie des renseignements demandés tirés des « conditions de travail des marins », mais non pas les données historiques qu'il recherche. À cet égard, je me permettrais de vous renvoyer à l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* qui stipule que le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans le cas où la communiction est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa 8(2)b) de cette Loi dispose que les renseignements personnels peuvent être divulgués aux termes de toute loi du Parlement qui en autorise la communication.

« L'article 275 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* prévoit que le ministère des Transports « doit » conserver les documents sur le service des marins et autorise le prélèvement de droits pour la communiction de copies. D'après l'article 276, ces documents doivent être mis à la disposition de toute personne. Compte tenu de cette obligation légale et du fait que des documents analogues antérieurs et postérieurs à la Seconde Guerre mondiale sont accessibles au grand public dans les Archives publiques, j'en viens à la conclusion que les « conditions de travail des marins » dans leur totalité, y compris les données historiques personnelles, devraient être divulguées (au plaignant).

« Le Commissaire recommande donc que tous les renseignements sur les « conditions de travail des marins » y compris les données personnelles historiques, pour le navire S.S... soient communiquées au plaignant, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information...* ».

Voici, en partie, la réponse du ministre :

(traduction)
« Vos conclusions et vos commentaires sont bien avenus. Toutefois, nous aimerions souligner qu'à notre avis, nous nous sommes conformés à la demande (du plaignant), telle qu'elle a été formulée au départ, en lui fournissant une liste de tous les marins ayant servi à bord du S.S...

L'enquêteur a jugé que le Ministère avait raison d'excepter une grande partie du document, aux termes de l'article 15 et de l'alinéa 16(1)c). D'autres éléments ont également été retenus en vertu du paragraphe 19(1). Nous n'avons pas vérifié la validité du recours à cette deuxième disposition, puisque la justification des deux premières était très nette.

Normalement, le Commissaire recommande ou suggère qu'après prélèvement, les documents soient communiqués au requérant, même s'il ne reste que peu de choses, à condition que le requérant en soit informé et consente à payer pour obtenir des pages pratiquement blanches. Le principe sous-jacent est que seul le requérant peut décider si un document prélevé est significatif.

Dans le cas présent, le Ministère était disposé à prélever et à communiquer les renseignements, mais le Commissariat se trouvait devant un dilemme. En effet, nous avions reconnu que l'opération de prélèvement serait longue et coûteuse et que les éléments qui pourraient être fournis au requérant ne seraient que d'une valeur limitée, sans rapport avec les frais à engager. Nous lui avons nettement expliqué qu'il lui revenait de prendre la décision, sans égard à notre opinion. Il a décidé de ne pas donner suite.

Marin recherche ses compagnons

Dossier : 788

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée (mais résolue)*

Un particulier s'est plaint que Transports Canada avait retenu l'âge, le rang et les fonctions de ses compagnons marins en réponse à une demande visant les « conditions de travail des marins », dont il avait besoin pour prouver son service dans la marine marchande pendant la guerre.

Au cours de l'enquête, le Commissariat a pris connaissance de l'article 276 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* stipulant que les documents appartenant à un navire, y compris les « conditions de travail des marins » «...doivent être mis à la disposition de toute personne ». Toutefois, les fonctionnaires du ministère ont soutenu qu'ils avaient transmis au plaignant toutes les informations obligatoirement communicables en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire a alors soumis la plainte au ministre, en ces termes :

> (traduction)
> « Depuis un certain nombre d'années, (le plaignant) cherche à attester, aux fins d'obtenir une pension, qu'il a servi à bord du S.S... pendant la Seconde Guerre mondiale. Il n'avait que 16 ans en 1944 et soutient avoir servi plus longtemps que ne l'indique le ministère des Transports. Pour appuyer son affirmation, il a d'abord tenté officieusement une démarche auprès de ce ministère, puis une seconde démarche aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des renseignements sur tous les marins ayant servi avec lui à bord du S.S... pendant la guerre. Les données personnelles sont contenues dans ce qu'il est convenu d'appeler les « conditions de travail des marins », et incluraient les postes occupés par les marins sur ce navire, leurs dates de service, etc.

constamment à titre confidentiel par les tiers. Le plaignant déclara que dans ce cas, l'information se trouvait dans un brevet canadien délivré ou dans une demande de brevet déposée.

De plus, le plaignant déclara que les ententes conclues ou les contrats passés, conformément au programme IRAP, entre des parties et le gouvernement fédéral ne pouvaient pas être assujettis à des exceptions en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

L'enquête confirma que les documents en question contenaient des informations scientifiques et techniques fournies à une institution gouvernementale par un tiers les ayant toujours traitées confidentiellement. L'enquêteur n'a trouvé aucune indication prouvant que le tiers avait divulgué les informations dans une demande de brevet au Canada.

L'enquête permit également de constater qu'aucun contrat ou accord spécifique n'existe entre un tiers et IRAP par l'entremise de la gestion du Conseil national de recherches. Tous les bénéficiaires de l'aide IRAP sont guidés par une brochure destinée aux candidats. Cette brochure, que l'on peut obtenir facilement, décrit dans les grandes lignes l'objectif et la nature du programme IRAP et elle définit les paramètres que les bénéficiaires doivent respecter. L'entente entre en vigueur lorsque la candidature de l'entreprise désirant faire de la recherche est acceptée par les administrateurs du programme IRAP.

Le tiers contacté n'a pas voulu divulguer les informations demandées. Le Commissaire a donc admis que le CNRC avait à juste titre imposé les exceptions susmentionnées et, ce, en vertu de l'alinéa 20(1)b).

Par ailleurs, le Commissaire fit savoir au plaignant que lorsque plusieurs alinéas d'un article peuvent être cités pour excepter un document, il n'est pas nécessaire de s'enquérir de la convenance de les employer tous, tant qu'il existe une claire justification pour l'emploi d'un seul.

Après prélèvement, il ne reste guère de matière

Dossier : 766

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [15, 16(1)c), 19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est plaint des exceptions invoquées par les Archives publiques aux termes de l'article 15, de l'alinéa 16(1)c) et du paragraphe 19(1), en réponse à sa demande de communication du dossier SF-J-3, intitulé Joint Intelligence Bureau.

L'enquête a permis de déterminer que ce dossier contenait des renseignements qui pourraient être prélevés et divulgués. Le Ministère a accepté de réexaminer le document et de marquer les parties communicables au plaignant. Aucune estimation précise des coûts de recherche et de préparation n'a été faite, mais le Ministère a jugé que l'effort requis serait considérable.

vertu de l'alinéa 3 j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements concernant le poste ou les fonctions d'un cadre ou d'un employé travaillant dans une institution gouvernementale).

Les consultations ayant eu lieu avec les fonctionnaires du ministère ont abouti à un nouvel examen de la demande et à la divulgation de renseignements additionnels touchant les lieux d'enrôlement et de démobilisation du militaire, le nom des unités où il servit et les dates de ses missions à l'étranger.

Noms des membres d'une bande

Dossier : 740

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception* [19(1)]
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un membre d'une bande d'Amérindiens fit une demande d'accès aux « listes de membres de sa bande pour une période de cinq ans commençant en 1981 » et aux « listes des électeurs de sa bande pour la même période ». Le Ministère retint les listes parce qu'elles renfermaient des renseignements personnels aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi.

L'enquêteur fit des démarches pour que les listes soient divulguées étant donné que leur contenu pouvait être publié en vertu des dispositions du paragraphe 14(3) de la *Loi sur les Indiens* qui se lit ainsi :

> « Dès qu'il aura reçu une copie de la liste des membres de sa bande, chaque conseil de bande affichera cette copie bien en évidence dans la réserve de sa bande. »

Après un nouvel examen, le Ministère voulut bien mettre à la disposition du plaignant les listes des Amérindiens inscrits ayant été membres de la bande en question au cours de la période de 5 ans allant de 1981 à 1985 inclusivement. Le Ministère informa le plaignant que la liste de 1986 ne serait pas établie avant le 31 décembre 1986.

Le Ministère informa le bureau du Commissaire qu'on ne trouvait pas de copies des listes d'électeurs. De fait, le Ministère indiqua qu'il n'intervenait pas dans le processus électoral car les bandes élisent leur chef et leur conseil conformément aux coutumes amérindiennes. Le Commissaire fut convaincue que le Ministère n'avait pas ces listes.

Informations sur la recherche scientifique

Dossier : 749

Institution : *Conseil national de recherches*
Plainte : *Refus - exception [20(1)a), b), c) et d)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait une demande d'accès à des documents relatifs à des travaux de recherche effectués par deux entreprises (nommées) subventionnées en vertu du programme d'aide à la recherche industrielle (IRAP) ou des programmes coopératifs entre l'industrie et les laboratoires (PILP). Le plaignant prétendait que l'alinéa 20(1)b) ne s'appliquait pas car l'information technique aurait dû être traitée

D'autres démarches de l'enquêteur révélèrent qu'une recommandation fut faite au sous-ministre le 11 août 1986 pour que la divulgation se fasse et l'autorisation fut donnée pour la divulgation le 13 août 1986. D'où l'appel téléphonique du 14 août 1986 par lequel le Ministère annonçait au plaignant la divulgation prochaine de la lettre. Des fonctionnaires oeuvrant dans un autre service du ministère, qui savaient que l'autorisation avait été donnée de divulguer la lettre mais qui n'avaient pas le dossier se trouvant dans le service d'accès à l'information du ministère envoyèrent une copie de la lettre à un autre journaliste. Ces fonctionnaires n'avaient aucune idée du retard subi par le demandeur original et de ce qui se passait dans l'autre service du ministère. De leur côté, les fonctionnaires oeuvrant au service d'accès à l'information ne savaient pas qu'une copie de la lettre avait été envoyée à une tierce personne.

Le Commissaire conclut que le Ministère n'avait eu aucunement l'intention d'établir une discrimination contre le plaignant.

Annulation d'une exception

Dossier : 735

Institution : *Ministère des Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Une personne a porté plainte contre le ministère des Affaires extérieures à cause d'une exception imposée sur un document du Centre conservateur canadien, exception non justifiée en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Suite à l'enquête, le Ministère a réexaminé l'exception et il a remis le document complet au plaignant.

Renseignements au sujet d'un soldat

Dossier : 738

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Une personne protesta contre l'exception imposée par les Archives publiques en vertu du paragraphe 19(1) touchant les renseignements personnels. Cette personne avait demandé le dossier d'un certain militaire.

Les Archives publiques fournirent la date de l'enrôlement du militaire dans le corps expéditionnaire canadien, le nom des pays où il servit et la date de sa démobilisation. Les autres renseignements ne furent pas divulgués car on n'avait aucune preuve que le militaire en question était mort depuis plus de vingt ans. Le fait de divulguer des renseignements personnels à son sujet violerait les dispositions du paragraphe 19(1) de la Loi.

Après avoir examiné les documents, le Commissaire confirma que certains renseignements étaient de nature nettement personnelle, donc correctement exemptés en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information.* Cependant, d'autres renseignements auraient pu être fournis au plaignant à la lumière des exceptions autorisées en

dans l'Annexe I de la Loi sur l'accès à l'information, mais les rémunérations des députés et des gouverneurs généraux sont normalement connues du public.

Le Commissaire à l'information a conclu comme suit :

> (traduction)
> « Si ma réponse est aussi détaillée, c'est que votre demande de communication concerne des catégories précises de personnes rémunérées (et pensionnées) par l'État. Je tiens à souligner que si l'évaluation de leurs pensions aboutit à un résultat imprécis, cela ne découle *pas* simplement de leur situation particulière. La même imprécision vaut plus ou moins pour tous les fonctionnaires dont les échelles de traitement sont accessibles aux termes de la Loi... je suis d'avis que le ministère des Approvisionnements et Services avait raison de refuser la divulgation. »

La plainte a été rejetée comme étant non justifiée.

Expurgation nécessaire

Dossier : 715(1/2)

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [18d), 21(1)a) et d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Une personne a porté plainte lorsque le Ministère a refusé de lui communiquer un rapport intitulé « Indian Oil and Gas » par exception totale en vertu des alinéas 18d) et 21(1)a) et d).

Suite à des négociations par l'enquêteur, le Ministère a accepté d'appliquer des prélèvements au document et de le remettre au plaignant en invoquant de nouvelles exceptions en vertu des dispositions des alinéas 20(1)b) et c) et 21(1)d) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le Commissaire a examiné les textes dispensés du rapport et a trouvé les exceptions justifiées et conformes aux dispositions de la Loi.

Manque de communications

Dossier : 715(2/2)

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [20(1)d)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

Un journaliste porta plainte à cause de l'exception d'une lettre envoyée par un consultant au ministre des Affaires indiennes et du Nord dans le contexte d'une demande d'accès à des documents relatifs à une certaine bande d'Amérindiens. L'exception était conforme aux dispositions de l'alinéa 20(1)d).

Suite à l'enquête, le Ministère informa le Commissaire, le 14 août 1986, que la lettre en question serait divulguée intégralement. Le 29 septembre 1986, le Commissaire apprit que la lettre n'avait pas été remise au plaignant et elle recommanda qu'elle lui soit fournie. C'est le 27 octobre 1986 que le Ministère envoya une copie intégrale de la lettre au plaignant.

Après avoir reçu cette copie de la lettre, le plaignant prétendit que le Ministère avait antérieurement remis une copie de la même lettre à un autre journaliste.

Le Commissaire a répondu que, même si la *Loi sur l'accès à l'information* autorise la communication de renseignements personnels dans le cas de particuliers qui sont ou ont été agents ou employés des institutions du gouvernement, seules les échelles de traitement (ou de pensions), et non les sommes exactes, sont communicables. Une connaissance du régime des rentes du gouvernement permettrait de déterminer dans quelle fourchette se situe telle ou telle personne au moment de sa retraite, mais le Commissaire a fait valoir que certains autres facteurs pouvaient également entrer en ligne de compte.

> (traduction)
> « Par exemple, la rente sera plus élevée pour la personne qui a décidé de « racheter » les années antérieures de service dans l'administration fédérale pour lesquelles elle n'a pas cotisé... Dans le cas des fonctionnaires décédés, la rente versée à la veuve, au veuf ou à une autre personne à charge sera fonction du nombre et de la relation des survivants ».

Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information,* les institutions fédérales ne sont pas autorisées à divulguer si une personne a décidé de racheter des années de service, de grouper divers types de rentes, etc., puisque ces renseignements ne tombent pas sous le coup de l'exception à la règle de la non-divulgation. De même, les renseignements concernant les survivants d'un fonctionnaire, ainsi que leur relation avec lui, ne sont pas communicables, étant considérés comme appartenant personnellement à la personne décédée et à ses survivants. Le Commissaire a souligné que le Parlement avait cherché un équilibre entre le droit du public de connaître comment sont dépensées les recettes fiscales d'une part, et le droit à la vie privée des personnes. Il a donc permis la communication des échelles de traitement et des antécédents professionnels des fonctionnaires, ce qui donne au public une idée approximative des sommes versées à titre de pension.

En ce qui concerne les anciens députés et gouverneurs généraux, ces détails sont déjà largement rendus publics.

Par déduction, le plaignant pouvait donc connaître approximativement les sommes auxquelles ces personnes peuvent prétendre, tout comme les fonctionnaires « ordinaires » dont les échelles de traitement et les années de service sont communicables aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le Commissaire a par ailleurs mis le plaignant en garde contre le manque de précision des conclusions tirées à partir des renseignements susmentionnés :

> (traduction)
> « La détermination des rentes restera approximative puisque, encore une fois, il peut exister certains autres facteurs de variation fondés sur des renseignements auxquels vous n'avez pas accès. Par exemple, je crois savoir que les députés ont droit à des sommes supplémentaires pour le travail accompli au sein de certains comités, et que ces revenus peuvent ouvrir droit à pension.
>
> De plus, il existe une multitude de choix concernant les pensions pour les députés qui ont successivement laissé et repris un poste. »

La Chambre des communes et le Bureau du gouverneur général ne figurent pas

Dans certains cas, des dispositions d'autres lois interdisant la divulgation de renseignements ont été effectivement incorporées, par renvoi, dans la *Loi sur l'accès à l'information,* par le biais du paragraphe 24(1) qui se lit comme suit :

> « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'Annexe II. »

Les passages de la *Loi sur l'immigration de 1976* autorisant l'audience à huis clos ne sont pas mentionnés dans l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Faisant fond sur tous ces éléments, le Commissaire a maintenu que, dans les quatre cas, les documents demandés devraient être divulgués, sous réserve d'exceptions particulières aux termes de la Loi.

Il a été demandé aux plaignants de consentir à déposer une motion en révision devant la Cour fédérale afin de faire préciser dans quelle mesure la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux audiences à huis clos de la Commission d'appel de l'immigration.

Pensions des députés et des gouverneurs généraux

Dossier : 676

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Approvisionnements et Services ayant reçu une demande concernant les montants des pensions versées aux députés, premiers ministres et gouverneurs généraux à la retraite, cette institution a refusé, soutenant que ces renseignements tombaient sous le coup de l'exception 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information,* qui interdit la divulgation de renseignements personnels. Le Ministère a cependant fourni un exemplaire de son rapport sur l'administration de la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

D'après le Commissaire, il était correct de retenir les dossiers de pensions, puisque ces documents concernent les antécédents professionnels, les transactions financières et la situation de famille des personnes en cause, tous ces renseignements étant de nature personnelle.

Dans une lettre au Commissaire à l'information, le plaignant a argué que les renseignements demandés concernaient les personnes qui étaient pensionnées par suite de services rendus à l'État et que, puisque ces pensions étaient puisées à même les deniers publics, les dépenses en cause devraient être rendues publiques.

À clarifier

Dossier : 657, 698, 708, 830

Institution : *Commission d'appel de l'immigration*
Plainte : *Refus - exception* [17]
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Quatre particuliers se sont plaints de ce que la Commission d'appel de l'immigration (CAI) avait refusé de divulguer des dossiers complets concernant la décision de cette institution d'accorder le statut de réfugié à une personne nommée, aux termes de l'article 17 de la Loi, qui dispose que :

> « Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus »

Après examen des documents, le Commissaire a fait savoir à la présidente de la Commission d'appel de l'immigration que l'enquête n'avait révélé aucun motif justifiant le rétention totale des documents aux fins de protéger la sécurité d'un individu.

La Commission a répondu que ses membres, désignés pour instruire l'affaire, avaient pris en nombre la décision de recevoir une motion portant sur la tenue à huis clos de l'audience.

L'article 82 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* de 1976 stipule que :

> « L'appel est entendu en audience publique; cependant, à la requête d'une partie, la Commission peut ordonner le huis clos. »

La présidente de la Commission ne s'est pas jugé habilitée à modifier cette décision.

Reste à savoir si la Commission d'appel de l'immigration, en tant que Cour d'archives supérieure, a le droit ou l'obligation de tenir au secret ses délibérations à huis clos lorsque demande de communication en a été faite aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information.*

La CAI est bien assujettie à la Loi, personne ne le conteste. Toutefois, la présidente n'était pas certaine que les droits du requérant de se faire communiquer des documents aient la primauté sur une décision légitime de trois membres de la Commission d'appel de l'immigration, agissant indépendamment de la présidente, de tenir une audience à huis clos et de garder le secret sur leurs travaux.

D'après le Commissariat, lorsque le Parlement a inscrit la Commission d'appel de l'immigration dans l'Annexe I de la Loi, où sont énumérées les institutions fédérales assujetties, il souhaitait que les dispositions des autres lois, y compris celle de la *Loi sur l'immigration de 1976,* autorisant la Commission à tenir des audiences à huis clos, ne prévalent pas sur le droit à la communication découlant de l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information,* qui se lit en partie comme suit :

> « Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande :...»

Tout d'abord, le Ministère a refusé l'accès à la totalité des résultats du sondage en vertu du paragraphe 18d) de la Loi car « ce sondage est employé pour le développement des politiques économiques et pour certaines prises de décision touchant l'orientation et la question de l'économie » . Suite à l'enquête du Commissaire, le ministère des Finances expurgea le document et en remit des parties aux trois plaignants. Ces derniers protestèrent contre cette divulgation partielle et ils prirent des mesures pour que les résultats du sondage soient intégralement publiés.

L'enquêteur du Commissaire fit des démarches auprès du ministère afin que la totalité des résultats du sondage soit communiquée aux plaignants. Au cours de ses démarches, l'enquêteur a donné plusieurs raisons pour lesquelles la prolongation du refus serait injustifiable. En fin de compte, le ministère des Finances a divulgué la totalité des résultats du sondage.

Intérêt public

Dossier : 652

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est dit insatisfait parce qu'on lui avait refusé communication de documents concernant une personne nommée, au titre du paragraphe 19(1).

L'enquête a montré que les renseignements contenus dans le dossier du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) sur la personne en question étaient effectivement de nature personnelle, selon la définition de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Toutefois, de nombreux éléments importants de cette affaire sont du domaine public depuis 1945 et la plupart des erreurs contenues dans les informations données au public ont été corrigées par voie d'une synthèse de l'affaire, publiée en 1983 par la Gendarmerie royale du Canada. En outre, plusieurs tentatives ont été faites au fil des ans pour obtenir communication du dossier, ce qui indique que le public s'y intéresse.

En conséquence, le Commissaire a soumis un rapport au Solliciteur général du Canada. Selon elle, les exceptions 19(2)b) et c) à l'alinéa 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* devraient s'appliquer. D'après le Commissaire, l'alinéa 19(2)b) visait les renseignements contenus dans les documents rendus publics, mais non les détails figurant dans le dossier personnel de l'individu. Se prévalant de l'alinéa 19(2)c), le Commissaire a jugé que la communication était autorisée par le sous-alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* puisque les raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

En conséquence, le SCRS a informé le plaignant que l'accès lui serait accordé.

En soumettant le document au Cabinet, le Ministère a recommandé que les paragraphes touchant l'indemnisation (paragraphes 15 à 24 inclusivement) les considérations financières (paragraphes 25 à 27 inclusivement) et les actes spécifiques de disposition avec frais estimés (Annexe B) ne soient pas divulgués au public. Par la suite, le Cabinet a confirmé que ces sections particulières devraient être exceptées en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* mais que les autres parties du document de travail pourraient être divulguées.

Le Commissaire a constaté que le document de travail et plus particulièrement les sections exceptées, présentaient des portions ou des plans développés dans le but de faciliter les négociations faites par ou pour le gouvernement du Canada. Les sections exceptées contenaient des suggestions ou des options destinées aux négociateurs fédéraux et la divulgation de cette information pourrait injustement compromettre la position de négociation du gouvernement fédéral. C'est pourquoi le Commissaire a reconnu que ces exceptions étaient parfaitement justifiées.

Sondage d'opinion publique

Dossiers : 638, 643(1/2), 663(1/2), 677(1/2)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Refus - exception [18d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Quatre personnes ont porté plainte, séparément, contre le ministère des Finances à cause de son refus d'appliquer le principe des prélèvements stipulé dans l'article 25 de la Loi. Ces personnes voulaient connaître les résultats d'un sondage d'opinion publique commandité par le Ministère. Le refus d'accès à ces résultats s'appuyait sur les dispositions de l'alinéa 18d) de la Loi. De fait, le Ministère soutenait que le rapport du sondage servait de base au ministre pour développer les politiques économiques et pour prendre des décisions touchant l'orientation et la gestion de l'économie.

Après l'enquête, le Ministère expurgea les différentes parties du document demandé et 55 pages sur les 107 pages du rapport du sondage furent remises aux requérants. Les 52 autres pages firent l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 18d) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Sondage d'opinion publique

Dossiers : 643(2/2), 663(2/2), 677(2/2)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Refus - exception [18d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Trois personnes ont porté une plainte similaire contre le ministère des Finances car celui-ci a refusé de leur donner accès aux résultats d'un sondage d'opinion publique commandité par ce ministère.

Renseignements concernant une personnalité bien connue

Dossier : 626

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Le plaignant avait demandé des documents concernant une personnalité bien connue. Quand Emploi et Immigration Canada a refusé de communiquer quelque élément que ce soit du dossier, sauf des coupures de presse, sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi, il s'est plaint. Il a signalé que (traduction) « les Archives publiques du Canada, en communiquant certains documents, se sont trouvées à rendre publics une grande quantité de détails relatifs au passé de (la personne nommée) ».

D'après l'enquête, le Ministère a déclaré que la majeure partie du dossier était constituée de renseignements personnels, mais il n'a précisé ce qui n'était pas personnel. Le Ministère a reconnu que certains renseignements sont peut-être maintenant de notoriété publique, ajoutant qu'il passerait en revue le dossier, dans la mesure où les ressources le permettraient, pour voir s'il ne serait pas possible de communiquer une partie des documents.

En examinant les documents historiques mis à la disposition de la population par les Archives publiques du Canada, l'enquêteur a constaté que certains paraissaient semblables et, dans certains cas, identiques à ceux qu'Emploi et Immigration Canada avait refusé de communiquer.

Le 8 mai 1986, le Commissaire a fait part de ses conclusions au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, lui recommandant de communiquer au plaignant les documents demandés, et ce, avant le 6 juin 1986. N'ayant rien reçu en date du 11 juin 1986, le plaignant a autorisé le Commissaire à l'information à demander à la Cour fédérale de procéder à un examen du refus du ministère.

Droits territoriaux des Autochtones

Dossier : 631

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [21(1)a)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne a porté plainte contre le ministère des Affaires indiennes et du Nord à cause d'exceptions imposées en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le cas d'une demande d'accès aux paragraphes 15 à 27 inclusivement et à l'Annexe B du document servant à l'élaboration de la politique relative aux droits territoriaux des Autochtones.

L'enquête effectuée par le Commissariat a révélé que le document de travail était employé par le Ministère pour informer des membres du Cabinet fédéral au sujet des divers droits territoriaux des Autochtones et des options que le gouvernement pourrait envisager en développant ses positions de négociation.

De plus, les Archives publiques n'ayant jamais reçu l'état de service du compagnon du frère, ne pouvaient pas donner suite à la deuxième demande.

Compte rendu communiqué

Dossier : 622

Institution : *Corporation commerciale canadienne*
Plainte : *Refus - exception [21(1)a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

La plainte du requérant concernait le refus opposé par la Corporation commerciale canadienne (CCC) de lui communiquer des comptes rendus du comité consultatif sur l'industrie. La CCC invoquait l'alinéa 21(1)a), affirmant que les renseignements en question contenaient des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne.

Étant donné la décision prise par la Cour fédérale dans l'affaire opposant le CRTC au Commissaire à l'information, la Corporation aurait pu tout simplement maintenir sa position, sachant que sa décision de retenir les documents ne pouvait être contestée avec succès devant le tribunal. Les fonctionnaires de l'organisme ont néanmoins décidé d'appliquer le principe du prélèvement et de divulguer presque tous les comptes rendus, ne retenant que certains passages aux termes de l'alinéa 21(1)a).

Le Commissaire a informé le plaignant qu'elle estimait justifiées les exceptions invoquées par la CCC, puisque les passages contenaient des avis ou recommandations au sens de cette disposition.

Manuels internes du SCRS

Dossier : 625

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : Rapport soumis au Ministre
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte concernait le refus par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de divulguer deux de ses manuels internes (Operational Manual and Technical Aids, Policy and Procedures Manual).

D'après l'enquête, ces documents ne pouvaient être retenus entièrement aux termes de la disposition invoquée, soit le paragraphe 15(1). Le Commissaire a donc recommandé au ministre que les documents soient communiqués sous réserve du prélèvement autorisé par l'article 25 de la Loi.

Le SCRS a suivi la recommandation et transmis au plaignant les documents, dispensant certains passages tombant sous les exceptions invoquées.

Préjudice éventuel

Dossier : 611

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1), 20(1)a), b), et c)] - [10]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé communication de l'avis de conformité d'un certain médicament. Le Ministère l'a informé qu'il ne pouvait satisfaire à sa demande et que, si un tel renseignement existait, il ne pourrait pas être communiqué en vertu du paragraphe 19(1) et des alinéas 20(1)a), b) et c) de la Loi. Insatisfait de cette réponse, le requérant a protesté, soutenant que les dispositions citées par le Ministère ne s'appliquaient pas.

Par suite de l'enquête, le Commissaire a jugé que la divulgation de l'existence ou de la non-existence du genre de documents en question risquait de causer un préjudice, au sens de l'alinéa 20(1)c). Les alinéas 20(1)a) et b), ainsi que le paragraphe 19(1) étaient peut-être également applicables, mais la question n'a pas été envisagée. Une confirmation selon laquelle un médicament d'ordonnance a, ou n'a pas, atteint l'étape de l'avis de conformité, avant l'approbation, si elle est rendue publique, pourrait entraîner un préjudice sérieux à la compétitivité du fabriquant dans son processus d'élaboration et d'acquisition d'une approbation pour commercialiser un nouveau produit.

Le Commissaire a également informé le plaignant qu'aux termes de l'article 10 de la Loi, le chef d'une institution fédérale n'est pas tenu de révéler si un document existe ou non. Les dispositions sur lesquelles le refus pourrait vraisemblablement s'appuyer doivent toutefois être mentionnées.

Mort à la guerre

Dossier : 617

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une femme a porté plainte contre les Archives publiques parce qu'on lui a refusé l'accès au procès-verbal de la « deuxième » enquête navale de 1945 en ce qui concerne la mort de son frère et parce qu'on lui a également refusé l'accès à l'état de service d'un compagnon de son frère en temps de guerre.

L'enquête montra qu'une copie du dossier militaire du frère et qu'une copie du dossier de la Commission d'enquête furent envoyées à la plaignante. Quelques renseignements personnels relatifs à d'autres personnes que le frère firent l'objet d'exceptions. L'examen de ces exceptions a confirmé qu'elles furent appliquées conformément au paragraphe 19(1) de la Loi.

Le Commissaire informa la plaignante que l'enquête effectuée avait montré qu'elle avait reçu tous les renseignements auxquels elle avait droit et qu'il n'y avait aucune indication dans les Archives publiques concernant une deuxième Commission d'enquête.

D'après le plaignant, ces études auraient pu lui être remises en vertu de l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* car il voulait valider les revendications, les différends et les griefs d'une certaine bande d'Amérindiens.

L'enquête a confirmé qu'en plus d'une étude particulière qui ne pouvait pas être divulguée en vertu des alinéas 20(1) b) et d), différentes parties des autres études pouvaient ne pas être exemptées en vertu de l'article 20 car l'établissement de la bande étant chose faite, la négociation des positions ne pouvait être compromise. Le Ministère réexamina l'exception et il admit que l'alinéa 20(1)c) aurait dû être cité pour cette étude. Le Ministère fit connaître cette erreur au plaignant. Par ailleurs, le Ministère se déclara d'accord pour divulguer les études relatives à l'établissement mais il demanderait tout d'abord aux bandes d'Amérindiens dont les revendications territoriales avaient été satisfaites si elles voyaient une objection à ce que l'on divulgue les études qu'elles avaient soumises à l'appui de leurs revendications. Toutes les bandes d'Amérindiens contactées ont dit qu'elles s'opposaient à la divulgation des documents demandés, soit parce que les informations avaient été fournies à titre confidentiel, soit parce que les études étaient encore employées dans des négociations relatives à une revendication territoriale et c'est pourquoi ces études devaient être exemptées en vertu de l'alinéa 20(1)d).

Le Commissaire a reconnu que les exemptions imposées en vertu de l'alinéa 20(1)b) étaient justifiées. Les études relatives à la perte de terres traitaient des arbres, des animaux sauvages, de la pêche et des ressources naturelles. En somme, ces études touchaient à la nourriture des Amérindiens et elles avaient une valeur monétaire. De plus, ces études sont de nature technique car on y trouve des données relatives aux frontières et aux territoires.

L'autre exception imposée en vertu de l'alinéa 20(1)d) était également justifiée, car la divulgation dans ce cas pourrait fort bien compromettre les négociations contractuelles ou autres d'une tierce personne. Si les études relatives à la perte de terres étaient fournies aux parties opposées, elles pourraient nuire aux négociations et provoquer des pertes matérielles ou financières ou des gains pour une autre bande. Les bandes ont dépensé de grosses sommes d'argent pour ces études. D'autres bandes ou leurs agents pourraient se servir de ces études si elles étaient divulguées. Ils les adapteraient à leurs besoins, moyennant un coût minimal.

Le Commissaire a reconnu que le Ministère avait imposé à juste titre l'exception prévue à l'alinéa 21(1)c). Tout compte fait, les études ont été élaborées dans le but d'informer le Ministère et c'est pourquoi elles « contenaient des positions ou des plans destinés à faciliter les négociations effectuées par ou pour le gouvernement du Canada » .

touchant le contingentement des importations relevait du seul gouvernement fédéral, que ces décisions étaient vraisemblablement prises dans l'intérêt public et que le public avait le droit de les connaître. Il faisait aussi valoir que l'autorisation d'importer entraîne avec elle un avantage économique certain et un bénéfice dont le public avait le droit de connaître la nature et l'étendue.

Tout en convenant que la divulgation des quotas pouvait présenter un intérêt pour le public, le Commissaire a jugé que la divulgation de ces renseignements « risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ». Dans de telles circonstances, l'exception prévue à l'alinéa 20(1)c) est obligatoire.

Le plaignant a plaidé en faveur d'une communication des quotas d'importation de fromages. Dans sa conclusion, il faisait valoir que (traduction) « ...l'argument en faveur du secret commercial repose sur deux hypothèses fausses : 1. que le système des permis vise à assurer un profit à chaque importateur, et 2. que le secret est indispensable pour préserver la rentabilité. » Il soutenait également que les bénéfices allaient à l'encontre de l'intérêt public et que ce dernier devait prévaloir sur l'argument du secret commercial.

Voici la réponse du Commissaire (traduction) :

> « Étant convaincue que les renseignements dont la communication vous a été refusée dans cette affaire étaient d'un caractère commercial confidentiel, et que leur divulgation pourrait causer des pertes ou profits financiers à un tiers, je n'ai d'autre choix, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information,* que de souscrire aux exceptions.
>
> Le caractère moral du système des quotas n'entre pas, à tort ou à raison, dans les attributions du Commissaire à l'information. En d'autres termes, il ne m'est pas loisible d'invoquer l'intérêt public pour persuader le gouvernement de changer d'avis.
>
> « ...Je reste convaincue que le refus de communiquer doit être maintenu, lorsque le document a été retenu de façon légitime aux termes des alinéas 20(1)b) et c), même si la divulgation des renseignements pouvait être d'intérêt public. »

Études sur une perte de terres

Dossier : 602

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [20(1)b) et d)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait une demande d'accès à des copies d'études faites par des bandes d'Amérindiens cherchant à obtenir une indemnité du gouvernement du Canada pour compenser une perte de terre. Le Ministère a assujetti ces études à une exception en vertu des alinéas 20(1)b) et d) de la Loi.

Le Commissaire a informé le plaignant qu'elle avait examiné les passages retenus et qu'elle était convaincue que la divulgation de ces renseignements pourrait porter préjudice à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, et que le Ministère avait bien appliqué les exceptions.

Emplacement des établissements pénitentiaires

Dossier : 581(1/2)

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Refus - exception [21(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Entièrement résolue*

Un particulier a demandé (traduction) « tous les renseignements concernant les emplacements les plus intéressants et offrant le meilleur rapport coûts-avantages pour la construction des prisons fédérales au Canada au cours des années 80 (à partir de l'année 1980), y compris toutes les recommandations formulées ou reçues par le gouvernement à ce sujet ». Le Ministère lui a transmis certains documents, mais en a retenu la plupart, se prévalant des paragraphes 21(1) et 69(1) de la Loi.

Par suite de l'enquête du Commissaire, le Service correctionnel Canada a divulgué tous les documents qui avaient été retenus au départ aux termes du paragraphe 21(1). Les exclusions en vertu du paragraphe 69(1) sont étudiées à part.

Rapport d'accident aérien

Dossier : 594

Institution : *Commission canadienne de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus - exception [16(1)c)(iii)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Un particulier a demandé des copies des documents concernant l'accident aérien C-GPAM, survenu le 15 février 1985, à l'aéroport de Pembroke. La Commission canadienne de la sécurité aérienne a transmis un ensemble de documents au requérant, mais en retenant la page 4 du rapport intitulé « Elevation View of Locale » (vue en coupe du site), aux termes du sous-alinéa 16(1)c)(iii) de la Loi.

Un enquêteur s'est entretenu de la plainte avec un fonctionnaire de la Commission. Il a été convenu que le plaignant pourrait venir examiner le document retenu. Mais la Commission le lui a communiqué avant que ne se tienne la réunion.

Intérêt public

Dossier : 601

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [20(1)b) et c)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier, ayant demandé des documents concernant le volume de fromage acheté à l'étranger par divers importateurs en 1983, 1984 et 1985, s'est opposé à un refus des Affaires extérieures, invoqué en vertu des alinéas 20(1)b) et c). Il soutenait que les décisions

de lui communiquer le texte d'une étude relative à la compatibilité de la *Loi sur l'assurance-chômage* et de la Charte des droits et libertés.

L'enquête a révélé que certaines parties de l'introduction de l'étude avaient été communiquées, le reste ayant fait l'objet d'une exception en vertu de l'article 23 de la Loi. Les documents en question ont été soumis à un examen destiné à déterminer si l'exception était justifiée. Il s'agissait de textes que la CEIC avait rédigé dans le but exprès de les soumettre aux avocats du ministère de la Justice. Le Commissaire s'est donc déclaré convaincue que les documents en question constituaient de l'information protégée par le secret professionnel qui lie un avocat à son client, concept élaboré dans le cadre du droit coutumier.

L'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* n'interdit pas obligatoirement aux institutions fédérales de divulguer de l'information protégée par le secret professionnel des avocats; il permet plutôt au responsable d'une institution fédérale de refuser la communication de tels renseignements. L'examen, par le Commissaire, d'articles de journaux et d'autres documents à caractère public a permis de constater que le gouvernement n'avait pas mis en péril la règle du secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Le Commissaire s'est aussi demandé si la CEIC aurait pu ou aurait dû communiquer les documents demandés, malgré son pouvoir discrétionnaire d'en faire l'objet d'une exception. À cet égard, elle a tenu compte des observations du plaignant concernant ce qu'il en a coûté aux contribuables pour faire réaliser l'étude du régime d'assurance-chômage.

Toutefois, le Commissaire a reconnu que la CEIC a le droit de ne pas divulguer le détail des opinions juridiques qu'elle a demandées et obtenues.

Le Commissaire a signalé que par suite de la décision rendue par la Cour fédérale dans l'affaire du Commissaire à l'information c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Cour fédérale, Division de première instance, no T-707-85, 28 février 1986), le dernier mot dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire revient au ministre de l'Emploi et de l'Immigration dans la mesure où le document est considéré à bon droit comme protégé par le secret que lie un avocat à son client.

Descriptions de poste

Dossier : 578(1/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte portait sur une exception totale en vertu du paragraphe 15(1). Le requérant avait demandé des descriptions de postes et des justifications de classification relatives à cinq postes précis.

L'enquête a révélé que les cinq descriptions de poste demandées contenaient des renseignements classifiés, qui avaient été fournis au ministère et conservés par lui sous le sceau du secret. Après négociation, les fonctionnaires du ministère ont accepté de communiquer certaines portions du document, retenant les autres aux termes du paragraphe 15(1) de la Loi.

L'enquêteur du Commissariat a examiné les articles de presse et les éditoriaux parus dans les journaux de Montréal et d'Ottawa à l'époque, de même que le Hansard (transcription des débats des Communes). Le Commissaire a jugé que les entretiens entre MM. Pearson et Lesage étaient connus du public — tant pour le fond que pour la forme — et que les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé n'avaient pas démontré en quoi la divulgation des parties retenues risquait de porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales du Canada.

Par suite de l'enquête et d'un rapport soumis au Premier ministre, le BCP a communiqué les documents antérieurement retenus, dans leur intégralité.

Protection des tiers

Dossier : 561

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : Refus - exception [*20(1)b), c) et d)*]
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint lorsqu'on lui a communiqué les noms des entreprises ayant soumissionné pour un contrat déterminé, sans toutefois lui indiquer les prix unitaires en application des alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi.

L'enquête a révélé que le Ministère avait pris contact avec les tiers, lesquels s'étaient opposés à la divulgation des prix unitaires.

Le Commissaire à l'information a examiné les documents en question et a constaté qu'ils répondaient aux critères des alinéas 20(1)b) et c) puisqu'ils contenaient des renseignements financiers et commerciaux fournis par des tiers à une institution fédérale, renseignements qui étaient de nature confidentielle et qui étaient traités comme tels de façon constante par ces tiers. De plus, la divulgation des prix unitaires aurait pu vraisemblablement nuire à la compétitivité des tiers. Le Commissaire ne s'est pas arrêtée à la question de l'applicabilité de l'alinéa 20(1)d), convaincue que le refus de communication était justifié en vertu des alinéas 20(1)b) et c).

Le plaignant a déclaré que, par le passé, il avait toujours réussi à obtenir cette information. Avant l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, le Ministère a effectivement communiqué cette information à l'occasion. Toutefois, la politique a changé en prévision de la nouvelle loi, et l'information demandée a toujours fait l'objet d'une exception, à moins que les tiers n'acquiescent à sa divulgation. Rien ne permet de croire que cette information n'a pas été traitée de façon constante à titre confidentiel depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Secret professionnel des avocats

Dossier : 570

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Refus - exception* [*23*]
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint quand Emploi et Immigration Canada (CEIC) a refusé

question. Le Solliciteur général a refusé, et le Commissaire a informé le plaignant que, moyennant son consentement, elle était disposée à porter cette affaire devant la Cour fédérale du Canada. Cette mesure a été prise le 26 juin 1986.

Action intentée par des tierces parties

Dossier : 497

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Refus - exception [20(1)d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte a fait suite à une demande de communication d'une liste de tous les transformateurs hydro-électriques et autres matériels contenant des BPC (biphényles polychlorés) se trouvant dans la ville de Montréal. Le Ministère a informé le requérant que cette liste n'était pas communicable, car sa divulgation pourrait porter préjudice aux droits de ceux qui utilisent les BPC. Le Ministère a donc invoqué une exception au titre du paragraphe 4(4) de la *Loi sur les contaminants de l'environnement,* se prévalant strictement des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le Ministère, conformément à la Loi, avait prévenu 271 entreprises de son intention de divulguer les documents demandés, invitant celles-ci à se manifester si elles voyaient des objections à cette mesure.

Le Ministère a conclu que seulement deux entreprises avaient invoqué des raisons suffisantes pour justifier l'exception stipulée à l'alinéa 20(1)d) de la Loi. Le Commissaire a informé le plaignant qu'elle jugeait l'exception validement appliquée aux documents concernant ces deux firmes.

Les documents touchant les 269 autres entreprises étaient donc considérés comme communicables par le Ministère et par le Commissariat. Toutefois, deux autres firmes qui s'étaient opposés à la divulgation de leurs documents ont déposé des demandes à la Cour fédérale aux termes de l'article 44, pour empêcher les divulgations envisagées. Afin que puisse s'effectuer la communication des documents de ces deux firmes, le Commissaire à l'information a été autorisée à intervenir dans les affaires en cause. La Cour a jugé qu'aucun arrêté de délégation valide n'avait été pris, comme l'exige l'article 73.

L'enquête a été interrompue jusqu'à ce que le Ministère prenne d'autres mesures.

Entretiens d'un Premier ministre

Dossier : 547

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Refus - exception [14]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

Un particulier avait demandé des comptes rendus de réunions du Cabinet et de discussions tenues entre le Premier ministre Pearson et le Premier ministre Lesage, les 4 et 11 mai 1965. Le Bureau du Conseil privé (BCP) lui avait fourni sept pages, mais avait retenu huit passages des documents en question, invoquant l'article 14 de la Loi.

Renseignements publiés ailleurs

Dossier : 451

Institution : *Conseil du Trésor*
Plainte : *Refus - exception [19(1), 21(1)a), 23)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Le plaignant, qui avait sollicité un rapport sur un certain conflit d'intérêt, s'est plaint des exceptions invoquées par le Conseil du Trésor aux termes du paragraphe 19(1) (renseignements personnels), de l'alinéa 21(1)a) (avis ou recommandations élaborés pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne), et de l'article 23 (secret professionnel des avocats).

Le Bureau du Commissaire a appris que certaines portions du rapport avaient été divulguées lors d'une audience de la Commission de la Fonction publique. Des membres des médias étaient présents et avaient fait état de cette affaire. On a, par la suite, appris que des appels avaient été interjetés devant la Cour suprême du Canada et que le rapport y avait été déposé. Celui-ci faisait désormais partie du domaine public. Le Commissaire a fait valoir que le document devait être communiqué, et sa démarche a été acceptée.

Exception soumise à la Cour

Dossier : 493(2/2)

Institution : *Solliciteur général*
Plainte : *Refus - exception [13(1)a), 15(1)e) et g), 16(1)a)(i) et (iii), 21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier a demandé communication des (traduction) « documents ou autres matériaux fournis par le ministère du Solliciteur général et ses employés à toute agence des États-Unis concernant [un écrivain canadien nommé] ».

Le Ministère a communiqué une lettre et certains passages d'un télex, en informant le requérant que le reste des documents tombait sous les exceptions des alinéas 13(1)a), 15(1)e) et g), 21(1)a) et b), et des sous-alinéas 16(1)a)(i) et (iii) de la Loi.

Dans chacun des cas, seule l'exception semblant la plus facile à soutenir a été a considérée, même si plus d'une avait été invoquée pour chacun des passages.

Le Commissaire a informé le plaignant que, sauf dans un seul cas, les exceptions invoquées par le Ministère étaient justifiées, d'après les dispositions de la Loi.

Restait un document retenu aux termes de l'alinéa 21(1)b) et des sous-alinéas 16(1)a)(i) et (iii). Le Commissaire a écrit au Solliciteur général pour lui recommander de divulguer les documents en

ment faciliter la perpétration d'une infraction. Au contraire, je souhaite savoir si les politiques du CIPC ont été violées.

« ...Si l'application de l'alinéa 16(2)c) par la GRC est maintenue, ai-je raison alors de conclure que des contraventions de caractère criminel ont effectivement été commises, avec implication du CIPC? Mais la GRC refuse de révéler le moindre renseignement à ce propos, y compris le nombre de contraventions, qui pourrait aller d'une seule à cent, ou peut-être mille. Ce n'est pas là, je suppose, l'impression que l'organisme souhaite donner. »

De l'avis du Commissaire, le fait que le plaignant ait eu ou non l'intention de découvrir des renseignements qui puissent vraisemblablement faciliter la perpétration d'une infraction ne changeait rien à l'exception. Le critère, lui a-t-elle déclaré, était de savoir si le renseignement, une fois mis à la disposition d'un membre quelconque du public grâce à la Loi, pourrait produire l'effet mentionné.

L'approbation du recours par la GRC à l'alinéa 7(2)c), a-t-elle ajouté, ne signifiait pas nécessairement que des contraventions criminelles impliquant le CPIC avaient eu lieu. De plus, de tels incidents pouvaient être survenus accidentellement ou ne pas avoir entraîné d'activité criminelle.

La plainte a été rejetée parce que la divulgation des détails concernant les manquements aux politiques du CIPC — non pas nécessairement le mode de violation, mais simplement les dates, les endroits et le nombre de cas — pourrait laisser voir d'éventuelles faiblesses dans le système, prêter le flan à une intrusion et vraisemblablement faciliter la perpétration d'une infraction. Par exemple, un individu pourrait savoir s'il a été repéré par la police comme suspect et quels éléments de son signalement ont été consignés. Il pourrait peut-être même arriver à supprimer certains renseignements ou à en empêcher le retrait.

En ce qui concerne le prélèvement, la GRC a déclaré ce qui suit : « Nous avons tenté de prélever certains renseignements demandés, aux termes de l'article 25 de la Loi. Toutefois, comme la majeure partie des renseignements tombaient sous le coup de l'exception, le reste devenait inintelligible. »

Le Commissaire a expliqué qu'il est de règle pour son Bureau de prier les institutions fédérales de communiquer dans la mesure du possible tous les passages communicables des documents demandés et de laisser le plaignant juger lui-même de l'utilité ou de l'intelligibilité des textes. Dans le cas présent, les passages communicables n'auraient contenu pratiquement aucun renseignement correspondant à la demande. Le Commissaire a jugé qu'il y aurait là un gaspillage des ressources de l'État et du temps du plaignant. Toutefois, elle a néanmoins informé le plaignant que si celui-ci souhaitait que les prélèvements soient faits, elle ferait une recommandation dans ce sens à la GRC.

transmis. L'institution lui a également fourni certains documents ou parties des documents, tout en invoquant des exceptions aux termes du paragraphe 19(1) et de l'article 23. L'enquêteur s'est trouvé en désaccord avec la plupart de ces exceptions.

Au cours de l'enquête, le Ministère a pris contact avec les tierces parties, les informant qu'il ne suffirait pas de répéter simplement le libellé des articles de la loi pour satisfaire le Commissaire. Il leur a été expliqué très clairement qu'il leur incombait de faire la preuve qu'une communication de chaque document, pourrait vraisemblablement leur causer un préjudice.

À la fin, d'autres documents ont été repérés, puis divulgués, au fur et à mesure que parvenaient les réponses des tierces parties.

L'enquête du Commissariat a révélé que certains des documents retenus aux termes du paragraphe 19(1) et de l'article 23 auraient dû être communiqués. Le Ministère a accepté d'en divulguer certains, mais pas tous, et il a également retenu d'autres passages à titre de renseignements de tiers, selon l'alinéa 20(1)b) et c).

À la fin, l'enquêteur a persuadé le Ministère d'effectuer des prélèvements dans les documents entièrement retenus et d'annuler les exceptions invoquées en vertu de l'article 23. Au total, les négociations ont duré 14 mois.

Documents du CIPC

Dossier : 450

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus - exception [13(1)c) et d), 16(2)c), 19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier voulait qu'on lui transmette les rapports faisant état d'éventuelles violations des politiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), ainsi que les rapports portant sur tout manquement sérieux, flagrant ou continu à ces politiques. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a fait valoir que les documents demandés ne seraient pas communiqués, en vertu des alinéas 13(1)c) et d), de l'alinéa 16(2)c) et du paragraphe 19(1) de la Loi.

L'alinéa 16(2)c) de la Loi stipule qu'une institution peut refuser de divulguer un document qui contient des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions. D'après l'enquête, le Commissaire a conclu que la communication des documents en question pourrait entraîner un préjudice répondant à la définition de l'alinéa 16(2)c). Par ailleurs, a-t-elle ajouté, comme cet alinéa s'appliquait à tous les documents retenus, il n'y avait aucune nécessité de se demander si les autres exceptions étaient justifiées, en tout ou en partie.

Le plaignant a alors fait valoir, entre autres, les arguments suivants (traduction) :

> « Il n'est pas dans mon intention de prendre connaissance de renseignements qui pourraient vraisemblable-

- alinéa 14a) [renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice aux affaires fédérales-provinciales];

- paragraphe 19(1) [renseignements personnels];

- alinéa 21(1)a) [avis ou recommandations élaborés pour le gouvernement];

- alinéa 21(1)b) [consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, etc.].

Le Ministère a négligé d'indiquer la mesure dans laquelle chacune des exceptions s'appliquait aux documents demandés.

Dans le cours de l'enquête, le Commissariat a appris que le Ministère voulait appliquer l'alinéa 21(1)b) aux documents dans leur totalité. Le Commissaire a recommandé au ministre de faire retirer par le Ministère cette exception générale et de divulguer les documents, sous réserve de toutes autres exceptions appropriées aux termes de la Loi.

Le Commissariat n'a pas jugé que les comptes rendus des réunions du comité consultatif sur l'immunisation constituaient des consultations ou des délibérations où étaient concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, puisque cet organe ne comporte généralement qu'un seul représentant du gouvernement du Canada.

Le Ministre a rejeté la recommandation de divulgation et a maintenu l'exception générale en vertu de l'alinéa 21(1)b), de même que les exceptions appliquées à des parties des documents pour les raisons évoquées plus haut. Le Ministre a déclaré que la divulgation de ces comptes rendus nuirait à la capacité du comité de délibérer et de s'exprimer librement sur les questions relatives à la protection de la santé et de produire des déclarations essentielles sur l'immunisation.

Le Commissaire n'a pas accepté l'exception générale et, avec le consentement du plaignant, elle a déposé une demande auprès de la Cour fédérale du Canada.

Pourquoi les enquêtes sont si longues

Dossier : 439

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - exception [19(1), 20(1)b) et c), 23]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est plaint de ce que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) lui avait réfusé communication de certains documents administratifs du programme canadien d'isolation des maisons.

Le Ministère a informé le plaignant que des avis de son intention de divulguer avait été expédiés à des tierces parties, conformément au paragraphe 28(1) de la Loi, et que les renseignements communicables lui seraient ultérieurement

Les renseignements relatifs aux engagements d'assurance sont fournis par les établissements de crédit à titre confidentiel. Le Bureau n'est pas au courant, sauf dans les cas où les détails des hypothèques sont enregistrés, que les établissements de crédit aient parfois omis de traiter ces renseignements de façon confidentielle. Par conséquent, le Commissaire s'est déclaré convaincue que, conformément à l'alinéa 20(1)b), la SCHL est tenue de ne pas divulguer les détails des engagements d'assurance.

Aux termes des alinéas 20(1)c) et d), la SCHL est tenue de refuser la communication de documents lorsque cela risquerait de nuire à la compétitivité de tiers ou d'entraver leurs négociations contractuelles. Étant donné que les documents demandés visent la période comprise entre 1978 et 1981, il est peu probable que leur communication aient des répercussions défavorables dans les cas où des hypothèques ont été souscrites et où les détails sont publics dans une grande mesure. Toutefois, une importante proportion des engagements n'aboutissent pas effectivement à des prêts hypothécaires assurés, ce qui fait que les engagements contiennent une grande quantité de renseignements sur les transactions commerciales des prêteurs qui ne seraient autrement pas disponibles. Le Commissaire a convenu que certains aspects des engagements, tels que la proportion maximale de capitaux propres que la SCHL est disposée à assurer et les tarifs de primes, sont des renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient nuire aux activités du prêteur.

Le Commissaire a conclu que la non-communication par la SCHL des documents demandés était justifiée, sinon exigée, en vertu de la Loi. La SCHL a informé le Commissaire qu'elle était disposée à divulguer des parties restreintes des engagements dans les cas où les renseignements en question étaient déjà accessibles à tous au bureau du cadastre.

En pareils cas, le requérant devra payer les frais de recherche et de préparation des documents, dont l'extraction se fera à la main.

Exception générale

Dossier : 424

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Refus - exception [13(1)a) et c), 14a), 19(1), 21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Le représentant d'un requérant s'est plaint de ce que Santé et Bien-être social Canada avait refusé de communiquer certains documents sur les réunions du comité consultatif national sur l'immunisation.

Voici les exceptions invoquées par le Ministère :

- 13(1)a) [renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes];

- 13(1)c) [renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des provinces ou de leurs organismes];

2. En vertu des alinéas 20(1)b), c) et d), l'institution doit refuser la communication de documents contenant des renseignements financiers ou commerciaux fournis par un tiers à titre confidentiel à la SCHL et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers, ou des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité du tiers ou d'entraver des négociations menées par lui en vue de contrats ou à d'autres fins.

Le Commissaire n'a pas l'habitude de suggérer d'autres motifs d'exception aux termes de la Loi ou de laisser de côté des motifs additionnels qui n'ont pas été avancés dans les délais prescrits par la Loi. Lorsqu'elle le fait, elle doit fournir des explications au plaignant. Dans le cas présent, l'exception invoquée en vertu de l'alinéa 18b) était étroitement liée aux motifs des alinéas 18a) et d), ce qui fait que le Commissaire a accepté ladite exception plus comme une clarification des motifs initiaux que comme un motif tout à fait nouveau.

Les exceptions aux termes des alinéas 20(1)b), c) et d) se rattachent toutes aux droits de tiers qui n'étaient au courant ni de la demande de communication ni de la plainte. Il aurait été injuste pour les tiers de ne pas tenir compte de leurs intérêts aux termes de la Loi simplement parce que la SCHL n'avait pas invoqué au départ d'exceptions en leur faveur.

La SCHL fixe ses primes à l'aide d'une méthode complexe d'évaluation des risques qui tient compte de la proportion de capitaux propres, du genre de construction, du nombre de logements par immeuble, de l'emplacement, du marché immobilier, des résultats passés du prêteur et de l'entrepreneur. Le Commissaire s'est déclaré convaincue que la divulgation des détails relatifs à l'engagement d'assurance aurait vraisemblablement une valeur importante pour les concurrents et, donc, que l'exception invoquée en vertu de l'alinéa 18a) était justifiée. Même une information datant d'un certain nombre d'années serait utile à ce égard.

La SCHL a fait valoir que la divulgation des détails relatifs à l'engagement d'assurance pourrait procurer à ses concurrents un avantage qui nuirait à sa compétitivité sur le marché de l'assurance hypothécaire. Les établissements de crédit qui souscrivent une assurance hypothécaire le font depuis toujours en tenant pour acquis que l'information qu'ils fournissent sera traitée de façon confidentielle. Si les prêteurs découvraient qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information,* la SCHL pourrait être amenée à divulguer de l'information, cela risquerait d'influer sur leurs décisions commerciales. Le Commissaire s'est déclaré convaincue que l'exception invoquée en vertu de l'alinéa 18b) était justifiée car la divulgation aurait pu nuire à la compétitivité de la SCHL.

Aux termes de l'alinéa 18d), la SCHL a soutenu que de telles répercussions sur la compétitivité pourraient entraîner une perte absolue d'affaires ou un retrait sélectif des meilleurs risques, ce qui pourrait réduire le fonds d'assurance hypothécaire à un point tel qu'il ne serait plus suffisant pour faire face aux responsabilités futures.

Communication partielle

Dossier : 392

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Refus - exception [14a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Retirée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

La plainte portait sur le refus d'Environnement Canada de communiquer les comptes rendus des réunions du comité fédéral-provincial sur la pollution atmosphérique. La décision du ministère se fondait alors sur l'alinéa 14(a) de la Loi.

Le Ministère avait retenu le document demandé dans sa totalité. Toutefois, par suite de discussions menées par notre Commissariat avec le plaignant et le Ministère, l'entente suivante a été prise : le plaignant pourrait demander certains comptes rendus précis et le Ministère les lui communiquerait, exception faite des passages qui, de l'avis du ministère, pourraient porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales s'ils étaient divulgués. Le plaignant pourrait alors examiner les documents et décider s'il souhaitait en demander la communication dans leur totalité.

Le plaignant n'a pas cherché à obtenir un échantillon des comptes rendus et le Bureau du Commissaire l'a informé que sa plainte était abandonnée.

Fragile équilibre

Dossier : 412

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus - exception [18a) et d), 19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

La plainte avait trait au refus de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) de divulguer les détails de son engagement à assurer des immeubles résidentiels à logements multiples dans la région métropolitaine de Toronto de 1978 à 1981.

La SCHL a refusé de communiquer les documents demandés sous prétexte que certaines parties contenaient des renseignements personnels dont la divulgation est interdite en vertu du paragraphe 19(1), et qu'ils renfermaient des renseignements financiers, commerciaux ou techniques appartenant à une institution fédérale et ayant une valeur importante [18a)], ainsi que des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou de causer des avantages injustifiés à une personne [18d)].

Au cours des négociations avec la SCHL, celle-ci a fait valoir, aux termes de la Loi, d'autres motifs d'exception qu'on ne saurait ignorer :

1. En vertu de l'alinéa 18b), l'institution peut retenir des documents dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à sa compétitivité.

activités terroristes ayant eu lieu au Québec entre le 1er juin 1964 et le 1er février 1965. Le plaignant considérait que ces activités remontaient à plus de 20 ans et que les exceptions ne devraient s'appliquer qu'à un minimum de renseignements.

L'enquête effectuée convainquit le Commissaire que le bureau du Conseil Privé avait effectué une recherche minutieuse dans les archives et qu'à une exception près les documents avaient été correctement fournis. De fait, les exceptions étaient justifiées et conformes à la Loi.

Cependant, il y avait un document excepté en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi, identifié comme étant une « liste de personnes arrêtées et condamnées pour activités séparatistes criminelles » . La page de garde était fournie mais non la liste elle-même à cause des renseignements personnels qu'elle contenait. Le Commissaire écrivit au Premier ministre en lui recommandant d'autoriser la divulgation du document, sous réserve de ne pas dévoiler les noms des personnes non condamnées ou ayant été graciées. Le Commissaire nota également que les renseignements en question étaient publics et qu'ils pouvaient être obtenus dans les tribunaux du Québec. Par ailleurs, ces renseignements avaient été donnés dans certains journaux et on pouvait les obtenir dans les bibliothèques nationales et municipales.

En fin de compte, le bureau du Conseil Privé a remis au plaignant le document retenu, à l'exception des exemptions nécessaires.

Renseignements personnels

Dossier : 377

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Refus - exception [16(1)d), 19(1), 21(1)a)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Un particulier s'est plaint parce que certaines parties d'un rapport qu'il avait demandées concernant les services de l'alimentation du centre psychiatrique régional du pénitencier de Saskatoon avaient été retenues aux termes des alinéas 16(1)d) et 21(1)a) et du paragraphe 19(1) de la Loi.

D'après le Commissaire certaines des exceptions invoquées en vertu de ces trois dispositions n'étaient pas valides. Aussi des démarches ont-elles été menées auprès de Service correctionnel Canada (SCC). En conséquence, les exceptions aux termes des alinéas 16(1)d) et 21(1)a) ont été levées, mais celles découlant de 19(1) ont été maintenues.

Dans un rapport au Solliciteur général, le Commissaire a recommandé la divulgation des portions restantes au plaignant. SCC a alors transmis à ce dernier un document tronqué, retenant encore certaines portions en vertu du paragraphe 19(1).

Le Commissariat reste d'avis que cette plainte est bien fondée et que la partie retenue du document devrait être communiquée au plaignant. Le Commissaire a reçu l'accord du plaignant pour déposer auprès de la Cour fédérale du Canada une demande en révision du refus de divulgation du SCC.

Le plaignant était un chercheur qui voulait rédiger un article pour une revue historique. Le Ministère avait des archives pouvant contenir des documents uniques en leur genre qui seraient précieux pour son projet. Cependant, le Ministère l'informa que la plupart de ces documents contenaient des renseignements personnels protégés. Les documents disponibles étaient des coupures de presse que le plaignant possédait déjà.

Le plaignant demanda au ministère de bien vouloir l'autoriser à consulter les documents en question en vertu des dispositions de divulgation discrétionnaire prévues à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* lesquelles se lisent ainsi :

> « 8(2) Sous réserve de toute autre Loi du Parlement, les renseignements personnels placés sous le contrôle d'un organisme gouvernemental peuvent être divulgués.
>
> ...
>
> j) à toute personne ou tout groupe pour fins de recherche ou de compilation statistique, si le chef de l'organisme gouvernemental
>
> ...
>
> (ii) obtient de la personne ou du groupe un engagement écrit à ne pas divulguer l'information demandée sous une forme qui pourrait permettre d'identifier la personne décrite;... »

Aucune suite n'ayant été donnée à sa demande, le plaignant adressa sa plainte au Commissariat à l'information.

L'enquêteur examina minutieusement les documents du ministère ainsi que ceux des Archives publiques concernant des personnes semblables ou pareilles à celles ayant fait l'objet d'une exception.

Le plaignant qui se considère comme un chercheur historique était prêt à signer l'engagement prévu au sous-alinéa 8(2) j)(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Il était prêt à s'engager à ne pas faire mention des dossiers du ministère.

Le Commissaire signala au ministre en janvier 1986, l'offre du plaignant et lui recommanda de permettre au plaignant de consulter les documents présentant un intérêt pour lui.

Comme le Ministère semblait retarder la divulgation des documents demandés, le Commissaire avertit le Ministre, le 21 mars 1986, qu'elle n'avait pas d'autre issue que d'informer le plaignant qu'il avait le droit de demander à la Cour fédérale de réviser la décision du ministère. (La demande de révision fut déposée le 9 mai 1986.)

Renseignements personnels

Dossier : 371

Institution : *Bureau du Conseil Privé*
Plainte : *Refus - exception [15(1), 16(1) et 19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte concernait la difficulté d'obtenir des renseignements sur les

de médiation, il est d'autre part inutile que nous continuions à nous occuper de l'affaire. C'est donc à regret que nous fermons notre dossier relatif à votre plainte.»

Prélèvement

Dossier : 323

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

Le requérant demandait que lui soient communiqués tous les documents analysant les conséquences éventuelles pour le Canada de la réélection du président américain Ronald Reagan en 1984 et toutes les communications concernant cette analyse.

Le Ministère a refusé de divulguer tout document relatif à cette demande, invoquant les dispositions sur les affaires internationales et la défense [15(1)] contenues dans la Loi.

Après enquête, le Commissaire a écrit au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, lui recommandant de divulguer les documents dans la mesure où l'y autorisait l'article 25 de la Loi, puisqu'ils contenaient de nombreuses citations des médias et d'autres renseignements largement diffusés au cours des mois précédant et de la période suivant immédiatement les élections américaines de 1984. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a répondu que cinq documents, prélevés conformément à l'article 25, seraient rendus disponibles.

Le Commissaire a jugé que le reste des renseignements tombaient effectivement sous le coup de l'exception du paragraphe 15(1).

Dispense du secret professionel des avocats

Dossier : 339(1/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [23]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Une personne s'est plainte de ce que les documents qu'elle avait demandés aux Affaires extérieures avaient été expurgés en vertu de l'article 23 qui traite du secret professionnel liant un avocat à son client.

Par suite de l'enquête, le Ministère a levé cette règle du secret professionnel dans neuf des 13 cas où elle avait été invoquée relativement à un document en particulier.

Problème d'un chercheur

Dossier : 341

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Cette plainte concerne un refus d'accès à des documents touchant « les politiques et procédures canadiennes d'immigration qui s'appliquaient au cas de (nom d'une personne) au cours des années 1948-1951 ». Ce refus était imposé en vertu du paragraphe 19(1) touchant les renseignements personnels.

relatifs à l'emploi d'une personne nommée, attendu qu'ils étaient de nature personnelle en vertu de l'article 19 de la Loi.

L'enquête a révélé que les renseignements contenus dans les dossiers du MDN auraient dû être divulgués, parce qu'ils concernaient le poste ou les fonctions de la personne en question pendant qu'elle était à l'emploi du ministère. Le Commissaire a donc recommandé au ministre de la Défense nationale de communiquer les documents au plaignant.

Des renseignements supplémentaires ont donc été transmis au plaignant, mais une partie du dossier a été retenue à titre de renseignements personnels protégés par l'article 19. Le Commissaire a jugé que les parties retenues contenaient effectivement des renseignements personnels sur cette personne et qu'elles ne concernaient pas son poste ou ses fonctions en tant qu'employé du MDN.

Procès-verbaux retenus

Dossier : 320

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus - exception [21(1)b)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Une personne s'est plainte du refus de la SCHL de lui communiquer les procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration pour la période allant de 1970 au 31 mars 1985. Pour justifier ce refus, la SCHL a invoqué l'alinéa 21(1)b) qui porte ce qui suit :

> « 21.(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant
> ...
> b) des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou le personnel de celui-ci;...»

Après enquête, le Commissaire a informé le président de la SCHL que, s'il existe peut-être des raisons valables de ne pas communiquer certaines parties des documents demandés en vertu de l'alinéa 21(1)b), le reste devrait être communiqué conformément au principe des prélèvements prévu à l'article 25 de la Loi. L'organisme a rejeté la suggestion.

En expliquant cette position, le Commissaire a déclaré au plaignant : (traduction)

> « Comme nous le soutenons depuis le début, la SCHL peut avoir de bonnes raisons de refuser la communication de la totalité de ses procès-verbaux — nous ne savons tout simplement pas quelles sont ces raisons, et il semble maintenant qu'on n'arrivera jamais à les découvrir.
>
> D'après le jugement rendu dans l'affaire du CRTC, la Cour fédérale ne peut vous être d'aucun secours car, en pareil cas, tout droit à la communication de documents exigible devant les tribunaux est soumis à la discrétion du président de la SCHL. La SCHL ayant rejeté notre proposition

« d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins ».

Suite à la suggestion du Commissariat à l'information à l'effet qu'aucune de ces exceptions ne s'applique aux organisations à but non lucratif, la CCN s'est engagée à communiquer les renseignements demandés à l'égard des administrations fédérale, provinciales, régionales et municipales, des églises, des écoles et des organisations à but non lucratif. En conséquence, cet aspect de la plainte a été réglé.

Documents de la GRC

Dossier : 195

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [15(1)d)(ii), 16(1)c)(ii) et 17]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

La plainte avait trait à une demande de communication de documents de la GRC conservés par les Archives publiques. Les documents en question ont été communiqués au plaignant, sauf certaines parties faisant l'objet d'une exception en vertu des dispositions de la Loi concernant les affaires internationales et la défense [15(1)d)(ii)], l'application de la Loi et les enquêtes [16(1)c)(ii)] et la sécurité des individus [17]. Ce sont lesdites exceptions qui ont entraîné la plainte.

L'enquête a donné lieu à un examen des documents ayant fait l'objet d'une exception ainsi qu'à bon nombre de rencontres et d'échanges de correspondance avec les Archives publiques et le Service Canadien du renseignement de sécurité (SCRS), l'institution fédérale maintenant chargée de s'occuper de ces documents.

Par suite de l'enquête, les Archives publiques, sur l'avis du SCRS, ont communiqué l'information ayant fait l'objet d'une exception en vertu du sous-alinéa 15(1)d)(ii) et ont retiré l'exception invoquée en vertu de l'article 17 de la Loi, mais ont continué de refuser la communication des noms des agents spéciaux de la Gendarmerie Royale des Territoires du Nord-Ouest en vertu du sous-alinéa 16(1)c)(ii).

Après avoir pris connaissance des observations du plaignant, des Archives publiques et du SCRS, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée et a recommandé la communication de l'information retenue aux termes du sous-alinéa 16(1)c)(ii). Par suite de cette recommandation, les Archives publiques ont communiqué toute l'information qui avait été jusqu'alors retenue.

Dossier d'un employé

Dossier : 319

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - exception [19 (1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

La plainte concernait le refus par le ministère de la Défense nationale (MDN) de divulguer certains renseignements

Une autre partie de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique à cette allégation. En effet, l'alinéa *l*) de cet article stipule que, pour l'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information,* les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant... :

> « *l*) des avantages financiers facultatifs...accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages... ».

Le paragraphe (2) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* doit aussi être invoqué puisqu'il stipule que des documents contenant des renseignements personnels peuvent être communiqués conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* L'alinéa m) du paragraphe (2) de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipule que la communication de renseignements personnels de cette nature est autorisée

> « ...à toute autre fin dans les cas où...
>
> « (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée... ».

À l'examen préliminaire des dossiers—portant sur les biens agricoles, les jardins potagers, les terres vacantes, les terres impropres à la location, les propriétés commerciales, les maisons et les résidences multiples—l'enquêteur a identifié trois catégories de locataires :

- Les organisations à but non lucratif, par exemple les administrations publiques (fédérale, provinciales, régionales et municipales), les églises, les écoles et les associations bénévoles. (Sommaire de cas 171(2/3))
- Les entreprises commerciales. (Sommaire de cas 171(3/3))
- Les locataires de locaux résidentiels. (Sommaire de cas 171(1/3))

L'enquêteur a contesté le recours au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le cas des organisations à but non lucratif. Ce paragraphe a trait aux « renseignements personnels » définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* lequel ne porte que sur les renseignements concernant des individus et non d'autres entités juridiques.

La CCN a par la suite invoqué l'alinéa b) de l'article 18 ainsi que les alinéas c) et d) du paragraphe de l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information.* L'alinéa 18 b) confère au responsable d'une institution fédérale le pouvoir de refuser la communication de documents contenant :

> « ...des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale... »

et les alinéas 20(1) c) et d) disposent que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant :

> « ...c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

de la demande et renfermant les adresses des locataires de locaux résidentiels de la CCN ainsi que les loyers demandés en 1984 soit communiquée à la partie plaignante, sous réserve que le principe des prélèvements s'applique pour que, compte tenu du paragraphe 1 de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information,* les noms des locataires de locaux résidentiels soient exclus.

La CCN n'a pas accepté cette recommandation et la plaignante a soumis une demande en révision devant la Cour afin d'obtenir accès aux documents concernant les locataires de locaux résidentiels.

Organisations à but non lucratif

Dossier : 171(2/3)

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Le 10 mai 1984, la plaignante a présenté une demande d'accès à des documents de la Commission de la Capitale nationale (CCN). Elle a plus précisément demandé que lui soient communiqués :

a) la liste de toutes les propriétés locatives appartenant alors à la CCN et gérées par elle, à l'exception des jardins potagers;

b) le nom de tous les locataires et le loyer de chacun.

La CCN a communiqué la liste de ses propriétés locatives, mais a refusé de révéler le nom des locataires et le loyer de chacun d'eux justifiant son refus en invoquant le paragraphe (1) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le paragraphe (1) de l'article 19 interdit « la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* », c'est-à-dire,

> « ...les renseignements concernant un individu identifiable, notamment :
>
> « ...les renseignements relatifs...à des opérations financières auxquelles il a participé,...son adresse,...son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant... ».

Ce qui a résulté au dépôt d'une plainte le 22 mai 1984 auprès du Commissaire à l'information. La plaignante s'opposait à la décision de la CCN de considérer les opérations commerciales entre un organisme financé par les contribuables et un particulier ou une société comme étant « personnelles » et donc soustraites à la communication. Notre enquête a débuté le 11 juin 1984.

Au cours de l'enquête, la plaignante a précisé qu'elle demandait ces renseignements pour confirmer ou infirmer des rumeurs persistantes selon lesquelles des amis du gouvernement avaient droit à un traitement de faveur du fait qu'ils étaient choisis comme locataires par la CCN et qu'ils payaient des loyers inférieurs au marché.

d) L'impact qu'a pu avoir le programme de restrictions des « six et cinq » imposé par le gouvernement sur la capacité de la CCN de fixer les loyers en fonction du marché.

Il ne s'agit pas d'un cas où un requérant cherche à obtenir des renseignements à partir d'allégations sans aucun fondement. La preuve *prima facie,* selon laquelle certains des loyers de la CCN—et peut-être tous—sont ou ont été inférieurs au marché, ne fait aucun doute.

À mon sens, même si quelques locataires seulement payaient un loyer inférieur au marché, il n'en serait peut-être pas moins dans l'intérêt public de communiquer tous les documents, surtout s'il était impossible d'établir qu'une personne donnée a, à un moment précis, obtenu un avantage facultatif.

Il serait également extrêmement pénible d'établir chacun des petits avantages financiers facultatifs consentis à l'occasion pour toute raison. S'il fallait que les utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* présentent de nouvelles demandes d'accès à ces renseignements à d'autres moments, ce serait chaque fois la lutte entre la CCN et le Commissariat à l'information pour savoir lequel des deux aurait procédé à l'évaluation la plus précise. Dans le cas présent, les raisons d'intérêt public se fondent sur le droit du public de savoir une fois pour toute à quoi s'en tenir au sujet des locations de la CCN—sans avoir à poursuivre une cible en mouvement.

Les faits mis au jour par l'enquête créent un intérêt public légitime qui doit l'emporter sur l'intérêt privé : la population a le droit de savoir si la CCN a établi des loyers subventionnés et si elle a attribué les propriétés en faisant l'objet d'une manière équitable et publique. L'intérêt public est réel, que l'établissement de loyers inférieurs au marché constitue ou non un « avantage financier facultatif ».

Il me semble qu'il est possible de servir l'intérêt public sans autoriser l'accès aux noms des locataires. Pour que le public puisse décider s'il juge équitables les loyers de la CCN, il suffit de communiquer le montant des loyers se rapportant aux adresses qui ont déjà été rendues publiques.

Il est loisible à tout utilisateur de la *Loi sur l'accès à l'information* d'alléguer que la CCN a conféré un avantage financier facultatif à un locataire donné et que le nom du locataire concerné devrait être communiqué. Il est aussi possible de faire valoir, dans une demande d'accès aux documents, que le nom d'un locataire donné doit être communiqué pour une raison précise dans l'intérêt public.

En raison des rumeurs antérieures au dépôt de cette plainte et selon lesquelles certains locataires de locaux résidentiels de la CCN auraient droit au favoritisme de cet organisme, et parce que certains des loyers de la CCN étaient inférieurs au marché au moment de la demande, dans ce cas-ci le Commissaire à l'information en est arrivée à la conclusion que les raisons d'intérêt public doivent l'emporter dans ce cas, et elle a recommandé que la liste ayant fait l'objet

Il se pourrait que la communication des renseignements prouve qu'aucun des locataires de la CCN n'a droit à une entente « de complaisance », ou alors elle pourrait révéler l'identité de ceux qui font et de ceux qui ne font pas l'objet d'un tel traitement de faveur. Par ailleurs, la non-communication des renseignements rend tous les locataires suspects du fait des rumeurs de favoritisme. Il pourrait donc être dans l'intérêt public de clarifier la situation en communiquant les renseignements demandés.

L'article 10 de la *Loi sur la Capitale nationale* (S.R.C., 1970, ch. N-3) établit les buts, objets et pouvoirs de la CCN. En voici les extraits pertinents :

« 10. (1) La Commission a pour buts et objets de préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la Capitale nationale et d'y aider, afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale.

(2) Aux fins de la présente loi, la Commission peut...

(b) vendre, concéder, transférer, céder à bail ou autrement aliéner tous biens à quelque personne que ce soit, ou les lui rendre accessibles, sous réserve des conditions et limitations que la Commission juge nécessaires ou opportunes;... »

La CCN a établi, dans son Manuel d'administration, une série de lignes de conduite visant à « assurer, dans de bonnes conditions d'efficacité et d'efficience, la location des biens immobiliers de la Commission de la Capitale nationale » .

Cette activité touche des deniers et des biens publics, et des raisons d'intérêt public puissantes justifient la communication de renseignements montrant si la CCN traite les personnes avec lesquelles elle fait des opérations financières avec efficacité et équité.

Dans ses observations, la CCN a fait valoir que la communication de renseignements inexacts ou trompeurs pourrait causer un préjudice. À l'appui, elle a invoqué les nombreux facteurs mentionnés ci-dessus, facteurs, a-t-elle précisé, qui doivent être pris en considération pour établir si les loyers payés correspondent ou non au marché. À l'évidence, certains des facteurs s'appliquent, et bien des locataires les ont aussi mentionnés.

Les facteurs suivants renforcent cependant les raisons d'intérêt public :

a) L'évaluation faite pour le compte du Commissaire qui, au minimum, fournit une preuve *prima facie* selon laquelle les loyers de la CCN sont généralement inférieurs au marché.

b) Le fait que des porte-parole de la CCN ont récemment admis publiquement que certains des loyers de la Commission se situent ou se sont déjà situés en deçà du marché.

c) Les rumeurs, antérieures à la demande de communication, selon lesquelles certains individus ont pu faire l'objet de traitements de faveur de la part de la CCN.

En outre, le caractère privé du montant du loyer payé s'apparente à celui de la valeur sur le marché immobilier de la résidence d'un individu donné, valeur qu'il est normalement possible de connaître en consultant les rôles d'évaluation d'impôt ou les documents concernant les transactions immobilières et les expropriations.

Il faut encore tenir compte des préjudices susceptibles d'être causés aux individus concernés par l'invasion de leur vie privée. Il n'est pas nécessaire de prouver qu'il y aura ou qu'il pourra y avoir un préjudice précis, mais l'invasion de la vie privée sera nécessairement plus grave si elle entraîne un préjudice pour la personne qui en fait l'objet, par exemple, un déshonneur, un harcèlement, la perte d'argent, d'un emploi ou d'amis ou encore une publicité défavorable. Les effets de l'invasion de la vie privée associée à la communication de renseignements personnels sont difficilement prévisibles. C'est pourquoi il devient nécessaire de tenir compte non seulement du préjudice potentiel comme tel, mais aussi de son éventualité.

Dans leurs observations, certains locataires se sont objectés à ce qu'un journaliste veuille s'immiscer dans leur vie privée en obtenant et en publiant leur nom et le montant de leur loyer. Certains des locataires de locaux résidentiels de la CCN pourraient subir un préjudice si les renseignements demandés—noms, adresses et loyers—étaient publiés : vu les rumeurs de traitement de faveur, le simple fait qu'on sache qu'ils sont des locataires de la CCN pourrait leur causer une certaine gêne.

Un des locataires a notamment fait valoir le point de vue suivant :

> (traduction) Je ne comprends pas en quoi la communication de ces renseignements personnels servirait les intérêts de la population. Cependant, à moins qu'elle ne s'accompagne du dossier financier complet de chacune des propriétés, une telle communication pourrait nuire considérablement aux locataires.
>
> Nous sommes déjà aux prises avec une « nuisance » à l'égard du public, « nuisance » qui ne pourra que s'accentuer tant que tout ce dossier ne sera pas clos.
>
> Par exemple, il est fréquent que des gens passent chez nous pour se rendre à un ruisseau qui borde notre propriété, même s'il est facile d'y avoir accès par un terrain vacant de l'autre côté. L'excuse qu'on nous sert, c'est qu'il s'agit d'une propriété appartenant à la CCN, et donc à la population. Le dernier « visiteur » est allé jusqu'à me dire : « Pour ce que vous payez en fait de loyer!! »
>
> Certains de ces échanges sont inutilement pénibles en raison des faux renseignements dont disposent les « visiteurs » , et les médias favorisent cette situation en faisant savoir que chacun a accès aux terres du « gouvernement » , et que de toute façon, les loyers ne sont pas assez élevés.
>
> À mon sens, ces problèmes, associés à la protection de la vie privée, ne feraient que s'accentuer si les noms, les adresses et le montant des loyers étaient communiqués.

La notion de « raisons d'intérêt public » n'appelle pas une définition abstraite unique. La définition peut dépendre des faits, de toute fin prévue expressément dans une loi et des attitudes publiques ou privées.

L'article 19 doit être interprété comme une exception précise et limitée au droit général d'accès. Mais il s'agit d'une exception particulière parce qu'elle englobe, sous forme de renvoi, des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Le droit général d'accès aux documents de l'administration fédérale doit en conséquence être évalué en fonction de l'objet et de toute disposition précise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* fait pencher l'équilibre en faveur de l'intérêt privé en raison de l'utilisation de l'expression « justifieraient nettement » au sous-alinéa 8(2)m)(i). De toute évidence, le législateur a voulu que les renseignements demandés ne soient pas communiqués dans les cas où, eu égard à toutes les circonstances applicables, les raisons d'intérêt public ont une importance égale à l'invasion de la vie privée qui pourrait résulter de la communication desdits renseignements. En conséquence, pour l'emporter, les raisons d'intérêt public doivent être, de façon démontrable, plus importantes que les raisons d'intérêt privé.

La démonstration dépend de divers facteurs. Entre autres, la mesure dans laquelle la société en général et les personnes concernées en particulier tiennent les renseignements demandés pour privés—c'est-à-dire la question de savoir s'ils concernent une question délicate et très personnelle (par exemple une déficience imperceptible) ou une question générale (par exemple la taille et le poids approximatifs).

L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* suppose explicitement un certain droit de regard en ce qui a trait au nom et à l'adresse d'un individu ainsi qu'aux renseignements financiers le concernant—questions visées précisément par la demande de communication de la plaignante.

Pour ce qui est du montant du loyer payé, la situation est ambiguë. Habituellement, les montants payés en loyer ont clairement trait aux affaires financières des locataires—question précisée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* parmi les éléments des « renseignements personnels » qui ne sont pas ordinairement communiqués. Mais en général, les propriétaires à la recherche de locataires font connaître publiquement le montant du loyer demandé pour une propriété donnée. Ils communiquent aussi couramment ce montant sans le consentement du locataire dans diverses circonstances, par exemple, lors de pratiquement toute opération immobilière et en raison de la solidarité entre créanciers. En fait, au moment du dépôt de la demande de communication qui nous intéresse, la CCN avait pour principe de divulguer normalement aux créanciers qui le demandaient le montant du loyer payé ainsi que, le cas échéant, l'ampleur des arriérés de locataires donnés.

Question en litige

c) Quoi qu'il en soit, des raisons d'intérêt public justifient-elles nettement la violation de la vie privée que pourrait entraîner la communication des renseignements demandés, en sorte que ces renseignements pourraient être communiqués ainsi que l'autorise le sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

Sous réserve d'un préavis écrit au Commissaire à la protection de la vie privée, la disposition relative à l'intérêt public du sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise une institution fédérale à communiquer des renseignements personnels sans le consentement de l'individu qu'ils concernent lorsque

> « des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée... ».

Les observations de la Commission de la Capitale nationale étaient les suivantes :

> (traduction) Les raisons d'intérêt public sont moins qu'évidentes du fait que le public ne tirerait aucun avantage général à connaître les renseignements demandés. De plus, comme certaines des modalités faisant partie intégrante des baux ne seraient pas communiquées, l'exercice pourrait induire le public en erreur et être injuste pour les locataires.
>
> Pour pouvoir prouver que des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée, des normes élevées doivent être atteintes en ce qui a trait tant à l'importance qu'à la nature desdites raisons. Le simple fait que des terres publiques soient louées n'implique certainement pas en vertu de la législation que le public a le droit de savoir.
>
> Le responsable de cette institution a établi, conformément au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* qu'il n'y a pas, dans ce cas, de raisons d'intérêt public ou que, s'il y en avait, elles ne seraient pas suffisamment convaincantes ou importantes pour justifier une éventuelle violation de la vie privée.

Les observations suivantes ont par ailleurs été formulées au nom de la plaignante : elle cherchait à confirmer ou à infirmer les rumeurs selon lesquelles certains locataires auraient eu droit à des ententes « de complaisance » et selon lesquelles des amis ou des membres de la famille de politiciens auraient plus facilement accès aux baux de la CCN.

Un certain nombre de questions se posent à cet égard :

a) Que signifie « raisons d'intérêt public » pour les fins de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ?

b) Dans le contexte de cette plainte, qu'est-ce que l'« éventuelle violation de la vie privée » ?

c) Que signifie « justifieraient nettement » compte tenu des circonstances de cette plainte ?

i) proximité des transports en commun (isolement des locaux loués);

j) risques de vandalisme et de vol;

k) aménagement intérieur;

l) services d'entretien (la CCN ne s'occupe en général pas de la décoration intérieure des locaux résidentiels, mais peut fournir la peinture), le locataire est responsable de l'entretien de la pelouse, du jardin, etc.);

m) proximité des écoles et des autres services;

n) incertitude des locataires en ce qui a trait à la durée des baux : les propriétés n'ayant pas été acquises à titre de placements, peuvent être utilisées à des fins non résidentielles ou démolies à bref délai pour d'autres projets de la CCN;

(5) la politique officielle que la CCN doit respecter en tant que société d'État et propriétaire de terres de la Couronne.

En résumé, la CCN a précisé

> (traduction) qu'il se peut que le loyer payé par un locataire donné ne tienne pas compte des responsabilités dévolues audit locataire dans le cadre des négociations ayant pris place entre celui-ci et la CCN. Il s'ensuit que le locataire peut consacrer d'autres montants que le loyer à l'entretien de la propriété louée. Le loyer peut ne pas refléter non plus la politique du gouvernement en matière de fixation des loyers des terres de la Couronne, politique que la CCN, à titre de société d'État, doit respecter.

Bien des locataires ont déclaré qu'ils estimaient que leur loyer correspondait au marché pour ce qu'ils considéraient comme des logements inférieurs aux normes.

Le simple fait d'attribuer un bail ne constitue pas un avantage financier facultatif. Cependant, il se pourrait que la preuve *prima facie* de traitement de faveur fasse qu'il en soit ainsi. Dans ce contexte, il doit être précisé que, si des rumeurs de traitement de faveur existent, aucun cas précis n'a été repéré.

J'admets aussi que l'évaluation n'ait pas tenu compte de certains des facteurs invoqués par la CCN et les locataires, et que nous ne disposons pas de preuves suffisantes pour établir si le fait de fixer des loyers inférieurs au marché—et, le cas échéant, lesquels—constitue un avantage facultatif dans les cas particuliers soit pour des raisons valables ou, ainsi que le donne à entendre la plaignante, en raison d'ententes « de complaisance ».

On peut cependant affirmer avec certitude qu'il existe une preuve *prima facie* selon laquelle au moment de la demande de communication des renseignements, les loyers de la CCN en ce qui a trait aux baux résidentiels étaient en général inférieurs au marché. Reste donc à savoir si des raisons d'intérêt public justifient la communication des renseignements demandés.

Dans le cas des locations, le formulaire normalisé de la CCN renferme le passage suivant :

> (traduction) Il est entendu que ceci est une demande pour louer et est assujetti à une approbation et/ou une acceptation officielle. La Commission peut, *à sa propre discrétion,* accepter ou rejeter toute demande reçue sans tenir compte de l'ordre par lequel elle est produite.

D'après notre enquête, la CCN s'est comportée en général comme tout gestionnaire de biens immobiliers prudent lorsqu'elle a étudié les demandes de locataires potentiels : leur solvabilité, leurs antécédents comme locataires, la taille des familles et ainsi de suite. Mais elle a aussi appliqué des critères qui ne sont en général pas retenus par d'autres propriétaires et qui ne se fondent pas sur des pratiques commerciales. Ces critères visaient des lignes de conduite du gouvernement ou de la Commission, ou des motifs humanitaires ou pour régler des problèmes communautaires. Les critères excluaient aussi expressément les politiciens, leurs conjoints et les partis politiques à moins de dispositions contraires d'une loi du Parlement ou d'une directive du Cabinet.

Au sujet de la question de l'avantage facultatif, la CCN a soutenu que l'exception prévue à l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* doit être interprétée d'une manière stricte. Autrement dit, on doit disposer d'une preuve incontestable selon laquelle un individu a obtenu un avantage financier direct avant de pouvoir communiquer les renseignements personnels pertinents.

La CCN a produit une liste de facteurs susceptibles d'expliquer que ses loyers paraissent inférieurs au marché :

(1) la période depuis laquelle la propriété appartient à la Commission et est louée à des tiers;

(2) l'effet de programmes comme celui de la Commission anti-inflation, les lignes directrices du gouvernement fédéral en matière de restrictions et les contrôles provinciaux des loyers qui s'appliquent;

(3) aucune raison manifeste justifiant des hausses de loyer autres que les hausses différentielles (aucune vente, aucun refinancement);

(4) d'autres facteurs matériels, par exemple :

a) absence générale de sous-sol aménagé ou d'espace de sous-sol utilisable aménagé ou non;

b) âge et état du système de chauffage;

c) âge et état des fenêtres (contribuant aux notes de chauffage élevées);

d) isolation;

e) problèmes de suintement ou de drainage dans les sous-sols;

f) nombre, âge et état des salles de bains;

g) état et accessibilité des approvisionnements en eau;

h) système septique;

En mai 1986, 352 locataires occupant des locaux résidentiels de la CCN ont été invités à faire connaître leur point de vue sur les raisons pour lesquelles les renseignements demandés par la plaignante ne devraient pas être communiqués. Pour atteindre les anciens locataires, nous avons fait paraître un avis dans les journaux locaux.

Nous avons reçu au delà de 100 réponses écrites et de 50 appels téléphoniques, en général de locataires. Tous, pratiquement, s'opposaient à la communication des renseignements demandés. Cependant, quelques-uns ont confirmé avoir eux aussi entendu des rumeurs selon lesquelles certains locataires faisaient l'objet d'un traitement de faveur en ce qui concerne leur loyer.

Voilà les faits. Nous pouvons maintenant aborder les trois questions en litige.

Question en litige

a) Les renseignements retenus par la CCN en vertu de l'alinéa 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* sont-ils visés par la définition donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de « renseignements personnels » ?

Les renseignements demandés concernent à l'évidence des opérations financières et le nom et l'adresse d'individus—tous des exemples de « renseignements personnels » définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*—portent sur des individus identifiables et, par conséquent, sont visés par la définition générale de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Sous réserve de toute exception à cette définition, la CCN ne serait pas autorisée à communiquer les renseignements demandés, sauf s'ils étaient visés par les dispositions de l'article 8 de la même loi.

Question en litige

b) Les noms et les montants demandés sont-ils des renseignements concernant « des avantages financiers facultatifs » et, par conséquent, expressément exclus, en vertu de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* de la définition de « renseignements personnels » s'appliquant à ladite loi ?

Les avantages consentis à certains individus qui répondent à certains critères établis à l'avance peuvent ne pas constituer des avantages facultatifs aux termes de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Exemple : le supplément de revenu garanti auquel ont droit les retraités à faible revenu. Cependant, l'avantage qui ne se fonde sur aucun critère établi à l'avance ou que sur quelques critères, par exemple, une bourse attribuée par le gouvernement à un chercheur ou un artiste, peut être visé par cet alinéa. Le processus d'attribution peut être légal, et les objectifs louables, mais les renseignements personnels entrent dans la description de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et non, par conséquent, dans la définition des « renseignements personnels » de la même loi, devant de ce fait obligatoirement être communiqués en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Enfin, des avantages, facultatifs ou non, peuvent être accordés dans des circonstances telles que des raisons d'intérêt public justifieraient la communication des renseignements personnels pertinents conformément au sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

En raison de l'allégation de traitement de faveur, allégation qu'a réfutée la CCN, il a fallu que nous nous penchions sur la question de savoir si, dans certains cas, le loyer n'était pas inférieur au marché.

Pour pouvoir comparer les loyers de la CCN et la valeur marchande et, à cette fin, procéder à l'examen d'un nombre statistiquement fiable de propriétés, trente propriétés ont été choisies au hasard, selon une formule fournie par un expert-conseil. L'évaluation des propriétés retenues a été confiée à un évaluateur spécialisé dans l'immobilier, indépendant et reconnu.

La CCN s'est opposée à ces démarches et elle a fait savoir que

> (traduction)...du fait qu'il n'y a aucun cas flagrant de traitement de faveur (avantages facultatifs), l'analyse projetée des loyers payés constitue, en somme, une opération qui ne devrait pas avoir lieu, les renseignements recherchés étant protégés en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

J'ai signifié mon désaccord, et les évaluations ont été effectuées.

L'évaluateur a obtenu la liste des adresses des 30 propriétés, mais n'a jamais été informé par qui que ce soit au Commissariat à l'information du montant du loyer demandé ni pour ces propriétés, ni pour d'autres.

L'évaluateur a procédé conformément aux normes de sa profession et a comparé les propriétés de la CCN à d'autres propriétés immobilières du quartier ou d'autres propriétés immobilières semblables situées ailleurs pour établir la gamme de la valeur marchande, c'est-à-dire l'écart entre le minimum qu'un propriétaire pourrait obtenir et le maximum qu'un locataire pourrait payer sur le marché libre.

Dans 26 cas sur 30, il est apparu que la valeur marchande en août était supérieure aux loyers demandés par la CCN en juin 1984. Dans trois cas, il n'y avait pas d'écart, et dans un cas, le loyer de la CCN était supérieur au marché. En moyenne, la valeur du marché était supérieure de 65 p. 100 aux loyers de la CCN.

Il peut y avoir une foule de raisons—et des raisons valables—pour que les loyers de la CCN semblent inférieurs au marché. En effet, les évaluations faites en août 1985 fournissent une preuve *prima facie* selon laquelle les loyers de la CCN étaient en général inférieurs à la valeur du marché au moment desdites évaluations. Cependant, les déclarations publiques faites en 1986 par des cadres de la CCN selon lesquelles les loyers étaient ramenés au niveau du marché appuient fermement la conclusion voulant que les loyers avaient été inférieurs à la valeur marchande.

Pour en arriver à un juste équilibre entre les intérêts divergents de la plaignante, des locataires, de la CCN et du public, nous avons multiplié les rencontres avec des cadres de la CCN, mais en vain. Au bout du compte, la CCN a contesté l'exactitude de l'évaluation faite et a fait savoir qu'elle procéderait à sa propre évaluation des mêmes propriétés.

de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipule que la communication de renseignements personnels de cette nature est autorisée

« ...à toute autre fin dans les cas où...

« (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée... ».

À l'examen préliminaire des dossiers—portant sur les biens agricoles, les jardins potagers, les terres vacantes, les terres impropres à la location, les propriétés commerciales, les maisons et les résidences multiples—l'enquêteur a identifiée trois catégories de locataires :

- Les organisations à but non lucratif, par exemple les administrations publiques (fédérale, provinciales, régionales et municipales), les églises, les écoles et les associations bénévoles. (Sommaire de cas 171(2/3))

- Les entreprises commerciales. (Sommaire de cas 171(3/3))

- Les locataires de locaux résidentiels. (Sommaire de cas 171(1/3))

La demande de communication du nom et du loyer des locataires de locaux résidentiels soulève un certain nombre de questions litigieuses. Au cours de l'enquête, il est devenu évident que les avocats ne s'entendaient ni sur l'interprétation des dispositions applicables de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ni sur les faits.

En résumé, les questions en litige sont les suivantes :

a) Les renseignements retenus par la CCN en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* sont-ils visés par la définition donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de « renseignements personnels » ?

b) Les noms et les montants demandés sont-ils des renseignements concernant « des avantages financiers facultatifs » et, par conséquent, expressément exclus, en vertu de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* de la définition de « renseignements personnels » s'appliquant à ladite loi ?

c) Des raisons d'intérêt public justifient-elles nettement la violation de la vie privée que pourrait entraîner la communication des renseignements demandés, en sorte que ces renseignements pourraient être communiqués ainsi que l'autorise le sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ?

L'enquêteur a obtenu, en juin 1984, des documents précisant le montant du loyer annuel payable aux termes de chacun des baux, mais non le montant réellement perçu en 1984. La CCN a fait savoir que les loyers sont négociés individuellement et que bien des facteurs entrent en ligne de compte lors de la négociation de chacun des baux. Certains des loyers, a-t-on précisé, sont devenus inférieurs à la valeur du marché lors du programme des « six et cinq », ce a eu pour effet de limiter les hausses, cela dans le cadre de l'effort anti-inflation qui a touché l'ensemble du gouvernement. De plus, au dire des porte-parole de la CCN, aucun locataire n'avait bénéficié d'un avantage financier facultatif.

Respect de la vie privée des locataires

Dossier : 171(1/3)

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Contestée*

Le 10 mai 1984, la plaignante a présenté une demande d'accès à des documents de la Commission de la Capitale nationale (CCN). Elle a plus précisément demandé que lui soient communiqués :

a) la liste de toutes les propriétés locatives appartenant alors à la CCN et gérées par elle, à l'exception des jardins potagers;

b) le nom de tous les locataires et le loyer de chacun.

La CCN a communiqué la liste de ses propriétés locatives, mais a refusé de révéler le nom des locataires et le loyer de chacun d'eux justifiant son refus en invoquant le paragraphe (1) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le paragraphe (1) de l'article 19 interdit « la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* », c'est-à-dire,

> « ...les renseignements concernant un individu identifiable, notamment :
>
> « ...les renseignements relatifs... à des opérations financières auxquelles il a participé,...son adresse,...son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant... ».

Ce qui a résulté au dépôt d'une plainte le 22 mai 1984 auprès du Commissaire à l'information. La plaignante s'opposait à la décision de la CCN de considérer les opérations commerciales entre un organisme financé par les contribuables et un particulier ou une société comme étant « personnelles » et donc soustraites à la communication. Notre enquête a débuté le 11 juin 1984.

Au cours de l'enquête, la plaignante a précisé qu'elle demandait ces renseignements pour confirmer ou infirmer des rumeurs persistantes selon lesquelles des amis du gouvernement avaient droit à un traitement de faveur du fait qu'ils étaient choisis comme locataires par la CCN et qu'ils payaient des loyers inférieurs au marché.

Une autre partie de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique à cette allégation. En effet, l'alinéa *l*) de cet article stipule que, pour l'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information,* les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant... :

> « 1) des avantages financiers facultatifs...accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages... ».

Le paragraphe (2) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* doit aussi être invoqué puisqu'il stipule que des documents contenant des renseignements personnels peuvent être communiqués conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* L'alinéa m) du paragraphe (2)

Au cours de l'enquête, on a appris que s'il arrive que la Couronne, ou une personne qui passe un marché avec la Couronne, enregistre un avis de bail au bureau du cadastre local, la chose n'est absolument pas universelle et il n'existe d'ailleurs pas de politique gouvernementale générale en faveur de l'enregistrement.

Lorsqu'un avis est enregistré, on y trouve les noms des parties, une description de la propriété en question et, parfois, la date d'expiration du bail, les conditions de renouvellement, le montant du loyer et ainsi de suite. La personne qui enregistre le bail n'est toutefois pas obligée de fournir ces détails. La position du gouvernement fédéral énoncée dans le Règlement sur les marchés de l'État semble être de protéger le droit des entrepreneurs privés à leur vie privée. Rien ne permet au Commissaire de croire que l'industrie a l'habitude de mettre à la disposition du public (soit en enregistrant les baux, soit en fournissant l'information sur demande) les détails relatifs aux baux signés.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que le ministère des Travaux publics n'invoquait pas la *Loi sur l'accès à l'information* pour retenir des documents qu'il aurait autrement communiqués d'office.

Le plaignant a fait valoir que les raisons invoquées pour justifier les exceptions étaient vagues et pas réellement probantes. Le Commissaire s'est dit d'accord et a exprimé l'intention de recommander au ministère de communiquer les documents demandés.

Aux termes de l'alinéa 35(2)c) de la Loi, si le Commissaire à l'information a l'intention de recommander la communication d'un document contenant

a) soit des secrets industriels d'un tiers,
b) soit des renseignements visés à l'alinéa 20(1)b) qui ont été fournis par le tiers,
c) soit des renseignements dont la communication risquerait, selon elle, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)c) ou d),

elle doit donner au tiers une possibilité raisonnable de faire ses observations. Le Commissaire a donc contacté tous les tiers touchés par les baux des cinq immeubles pour leur faire savoir qu'elle avait l'intention de recommander la communication des détails demandés relativement aux baux. Aucun des tiers n'a donné son accord, et l'un d'entre eux a réussi à convaincre le Commissaire que si la communication de détails relatifs à des baux sur le point d'expirer ne présentait aucune menace, la communication de dates d'expiration futures pourrait permettre à d'autres de construire, d'acquérir ou de rendre autrement disponibles des locaux compétitifs au moment opportun.

Compte tenu des résultats de l'enquête, le Commissaire a informé le plaignant que, bien qu'il ne soit absolument pas nécessaire que la probabilité, la nature et la portée de l'éventuel préjudice soient les mêmes pour tous les tiers en cause, il lui semblait que la probabilité et la portée du préjudice seraient suffisamment importantes dans tous les cas pour refuser la communication des documents demandés relativement à n'importe lequel des tiers.

Le Bureau du Commissaire n'était toujours pas convaincu du bien-fondé de l'exception invoquée relativement à certains documents. Le 19 juin 1986, les plaignants obtenaient communication de documents additionnels.

Le Ministère avait fait part aux avocats des tiers des arguments invoqués par le Commissaire pour recommander la communication de parties de certains documents qui faisaient l'objet d'une exception. Toutefois, les avocats des tiers avaient continué de s'opposer à la communication, ce qui avait amené le Commissaire à inviter les tiers à lui présenter leurs observations. Les raisons invoquées pour suggérer la communication des documents ont été soumises aux tiers, représentés par leurs avocats, et le 30 mai 1986, le Bureau apprenait que les tiers étaient d'accord pour communiquer en entier certains documents.

Le Commissaire a informé les plaignants qu'elle était convaincue du bien-fondé de l'exception frappant le reste des documents.

Accord des tiers

Dossier : 132

Institution : *Travaux publics*
Plainte : *Refus - exception [20(1)c) et d)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé à voir (traduction) « un document qui contient les dates d'expiration des baux de tous les édifices à bureaux de la région de la Capitale nationale mentionnés dans le Rapport d'utilisation des locaux des Travaux publics (1983) pour la RCN ». Le Ministère a refusé la communication des documents en question en invoquant les alinéas 20(1)c) et d) de la Loi, ce à quoi le requérant s'est opposé.

Au cours de l'enquête, le plaignant a demandé à ce que l'objet de sa plainte soit limité à une liste de dix immeubles de la région de la Capitale nationale et à ce qu'on lui communique les détails relatifs aux baux de ces immeubles. Il a été découvert que les baux de deux des dix immeubles choisis renfermaient certaines conditions déjà rendues publiques. Le Ministère a donc fourni au plaignant les dates d'expiration des baux qu'il avait demandées. Dans deux autres cas, les immeubles appartenaient au gouvernement, de sorte qu'ils n'étaient pas visés par la demande de renseignements concernant les immeubles qu'il loue. Un autre immeuble appartenait à l'entreprise privée, mais n'était pas loué au gouvernement, ce qui le faisait échapper à la demande de renseignements. Il restait donc cinq immeubles.

Dans sa lettre, le plaignant a déclaré (traduction) :

> « Il est prudent et habituel dans le domaine immobilier en Ontario d'enregistrer le bail ou l'avis de bail au bureau du cadastre local si la durée du bail est de plus de sept ans. Je crois aussi savoir qu'en Ontario, si seulement un avis de bail est enregistré, le document doit contenir une clause portant que toute personne intéressée peut avoir accès au bail lui-même. Ainsi l'information relative aux baux est généralement du domaine public. »

Sommaire des cas

Le présent rapport résume 111 des cas traités par le Commissaire à l'information entre le 1er avril 1986 et le 31 mars 1987. Chaque cas comporte un grand titre pour aider les lecteurs à déterminer les domaines d'intérêt particulier. On trouvera également au début de chaque résumé des renseignements tels l'institution fédérale citée dans la plainte, la nature de la plainte et le résultat. Ces renseignements constituent la base des tableaux statistiques annuels présentés dans la section « Nombre de plaintes ».

EXCEPTIONS

Communication acceptée par les tiers

Dossiers : 007(1/3)
032(1/2)

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - exception [14, 15, 19(1), 20(1)a), b), c) et d), 21(1)a), b) et c), 23, 24(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Deux personnes se sont plaintes qu'en vertu des articles 14 et 15, du paragraphe 19(1), des alinéas 20(1)a), b), c) et d) et 21(1)a), b) et c), de l'article 23, des paragraphes 24(1) et 28(1) et de l'alinéa 68(1)a), le Ministère avait refusé de leur communiquer certains documents concernant le projet Synfuels (007, 032) et le Programme énergétique national (032).

Les documents ont d'abord été examinés à l'automne 1983, mais en raison d'un malentendu, le Ministère les a replacés dans ses dossiers de base avant la fin de l'enquête. En outre, le Ministère a déclaré qu'il avait dû passer en revue 125 pieds de dossiers pour obtenir les huit pieds linéaires qu'il lui a fallu étudier afin de répondre aux demandes.

Au printemps 1984, le Bureau du Commissaire a demandé au ministère de sortir à nouveau les documents et de justifier chaque exception séparément. Après plusieurs rencontres avec les fonctionnaires du ministère, le Commissaire a contesté de nombreuses exceptions. En novembre 1984, le Ministère s'est dit d'accord pour revoir les exceptions contestées, mais le 24 janvier 1985, le Commissaire a écrit au sous-ministre parce que la revue promise n'avait pas eu lieu.

Dans sa réponse, en date du 6 février 1985, le sous-ministre a déclaré que l'examen en question serait terminé pour le 15 février 1985. Il a aussi signalé que, dans le cas de certains documents il faudrait consulter d'autres ministères et des tiers. Finalement, après un échange de correspondance, le Ministère a fait part de son intention de retirer bon nombre des exceptions.

Malgré tout, aucun des documents n'a été communiqué aux plaignants. Le Bureau du Commissaire a écrit au sous-ministre le 30 avril 1985, lui suggérant de communiquer les documents dans le cas desquels l'exception avait été levée et fixant au 17 mai 1985 le délai pour donner suite aux observations des tiers. Le Ministère a répondu les 8 et 10 mai 1985, en joignant les lettres adressées aux plaignants et une liste de documents ayant jadis fait l'objet d'une exception, mais maintenant communiqués. Le 29 mai 1985, le Commissaire a reçu une liste de 20 documents additionnels qui avaient été communiqués en totalité ou en partie aux plaignants.

TABLEAU 5
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

ORIGINE	Total
Territoire du Yukon	0
Territoires du Nord-Ouest	2
Colombie-Britannique	16
Alberta	13
Saskatchewan	8
Manitoba	11
Ontario (à l'exception de la région de la Capitale nationale)	79
Québec (à l'exception de la région de la Capitale nationale)	53
Région de la Capitale nationale	104
Nouveau-Brunswick	6
Nouvelle-Écosse	5
Île-du-Prince-Édouard	0
Terre-Neuve	13
Hors Canada	0
Total	**309**

TABLEAU 6
CAS RELATIFS À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION SOUMIS À LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA - DIVISION DES PROCÈS
1er JUILLET 1983 - 31 MARS, 1987

Exercice financier	Cas de l'article 44 (tiers)	Cas de l'article 41		TOTAL
		Initiative du plaignant	Initiative du Commissaire	
1983-84	2	0	0	2
1984-85	4	4	3	11 a)
1985-86	25 b)	5	3	33 b)
1986-87	39 c)	6 d)	9	54
TOTAL	**70**	**15**	**15**	**100 a)**

a) Ne comprend pas le mandamus intenté contre le Commissaire à l'information
b) Comprend 3 cas de l'article 44 pour lesquels le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation de la Cour fédérale pour qu'elle intervienne
c) Comprend 2 cas pour lesquels le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation de la Cour fédérale pour qu'elle intervienne
d) Comprend un cas pour lequel le Commissaire à l'information à la demande du plaignant, a consenti à participer comme intervenant

N.B. *Un cas de l'article 41 a été porté en appel par le plaignant à la Cour fédérale d'appel*

TABLEAU 4
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Institution fédérale	Total	Bien fondée	Justifiée	Non justifiée
Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée	1	0	0	1
Affaires des anciens combattants Canada	1	0	1	0
Affaires extérieures Canada	25	8	7	10
Affaires indiennes et du Nord	23	10	3	10
Agriculture Canada	8	2	2	4
Approvisionnements et Services Canada	25	0	1	24
Archives publiques Canada	5	1	2	2
Assurances Canada	1	0	0	1
Banque du Canada	1	0	0	1
Bureau canadien de la sécurité aérienne	3	1	2	0
Bureau du Conseil Privé	15	5	5	5
Commission d'appel de l'immigration	5	5	0	0
Commission canadienne du blé	2	0	0	2
Commission canadienne des transports	1	1	0	0
Commission de la Capitale nationale	3	2	0	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	1	0	0	1
Conseil national de recherches Canada	1	0	0	1
Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	0	1	0
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	1	0	1	0
Conseil du Trésor du Canada	6	2	4	0
Consommations et Corporations	7	1	1	5
Corporation commerciale canadienne	1	0	1	0
Défense nationale	12	2	3	7
Emploi et Immigration Canada	18	7	5	6
Énergie, Mines et Ressources	9	2	5	2
Environnement Canada	4	1	2	1
Expansion industrielle régionale	5	0	0	5
Gendarmerie royale du Canada	7	1	1	5
Ministère de la Justice	6	1	1	4
Ministère des Communications	2	0	0	2
Ministère des Finances	14	2	7	5
Musées nationaux du Canada	1	0	0	1
Revenu Canada, Douanes et Accise	13	1	1	11
Revenu Canada, Impôt	8	3	1	4
Santé et bien-être social Canada	19	9	3	7
Service canadien du renseignement de sécurité	21	8	1	12
Service correctionnel Canada	5	1	3	1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	6	2	0	4
Société du crédit agricole	1	0	0	1
Solliciteur général Canada	5	1	2	2
Statistique Canada	1	0	0	1
Transports Canada	12	2	4	6
Travail Canada	1	0	0	1
Travaux publics Canada	2	0	1	1
Total	**309**	**81**	**71**	**157**

TABLEAU 3B
RÉSULTATS DES PLAINTES LIÉES AUX FRAIS, À LA LANGUE, AU REGISTRE ET AUTRES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Conclusion	Bien fondée		Justifiée		Non justifiée		
Règlement	Rapport au ministre		Réglée par médiation	Abandonnée par le plaignant	Rejetée	Abandonnée par le plaignant	
	Mesures prises par le gouvernement						
	Supprimés ou réduits en totalité / en partie	Aucune mesure	Supprimés ou réduits en totalité / en partie	Aucune mesure	Aucune mesure		
Catégorie Frais	— / —	2	2 / 4	—	12	—	**20**
	Mesure correctrice	Aucune mesure	Mesure correctrice	Aucune mesure	Aucune mesure		
Langue	—	—	—	—	—	—	
Registre	—	—	—	—	—	—	
Divers	—	3	6	—	22	1	**32**
							52

TABLEAU 2
CONCLUSIONS ET RÈGLEMENT DES PLAINTES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Conclusion	Bien fondée	Justifiée		Non justifiée		Total
Règlement	Rapport au ministre	Réglée par médiation	Abandonnée par le plaignant	Rejetée	Abandonnée par le plaignant	
Total	81	66	5	149	8	**309**
Pourcentage	26.2%	23%		50.8%		**100%**

TABLEAU 3A
RÉSULTATS DES PLAINTES RELATIVES À LA COMMUNICATION ET AUX RETARDS
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Conclusion	Bien fondée			Justifiée			Non justifiée		Total
Règlement	Rapport au ministre			Réglée par médiation		Abandonnée par le plaignant	Rejetée	Abandonnée par le plaignant	
	Mesures prises par le gouvernement								
	Réglée en totalité	Réglée en partie	Contestée	Réglée en totalité	Réglée en partie	Aucune mesure	Aucune mesure		
Catégorie									
Refus									
-Exception	6	5	11	8	36	2	63	2	**133**
-Exclusion	—	—	—	3	2	—	2	1	**8**
-Général	1	2	1	4	1	1	23	3	**36**
Retard	non contestée		Contestée	Communication tardive		Aucune mesure	Aucune mesure		
	47		3	—		2	27	1	**80**
									257

Première étape - enquêtes

Le Commissariat à l'information tient une banque de données informatisées. Les renseignements y sont accessibles de plusieurs façons : nom du plaignant, date de la plainte, ministère en cause, enquêteur chargé de l'enquête et ainsi de suite.

Les enquêtes sont entreprises au fur et à mesure de la réception des plaintes, elles ne prennent pas nécessairement fin dans le même ordre. Leur durée dépend de l'ampleur des documents en cause, du nombre de tiers qui doivent être consultés ou avisés de l'intention du Commissaire de recommander la divulgation de l'information, du nombre de ceux-ci qui présentent des arguments et de façon générale, de la complexité du cas.

Pour s'assurer que les enquêtes ne font l'objet d'aucun retard indu, le directeur des enquêtes répartit les dossiers entre les enquêteurs et revoit chaque mois la liste des enquêtes encore en cours. Ainsi chaque plaignant est-il régulièrement mis au courant de l'avancement de son cas.

Étape deux - le produit

Le Commissaire à l'information publie un Rapport annuel renfermant des sommaires de cas établis après communication des conclusions. Les renseignements figurant au début des sommaires se retrouvent dans les tableaux qui suivent.

Près de 50 pour cent des plaintes tombent dans la catégorie « justifiée », mais seulement 26.2 p. 100 ont dû faire l'objet d'un rapport en règle au ministre. 23 p. 100 des plaintes ont été résolues pendant l'enquête et 50.8 p. 100 ont été rejetées.

Le tableau 2 fait état des conclusions et des règlements.

Les tableaux 3A et 3B font l'analyse de ces données en fonction des catégories des plaintes. On y constate que la plupart portent sur les exceptions et les retards.

Le tableau 4 énumère les ministères et organismes qui ont été mis en cause et précise le nombre de plaintes et leur règlement. L'information concernant les demande de communication n'ayant pas fait l'objet d'une plainte à notre bureau se trouve dans les rapports annuels spéciaux que les ministères et organismes doivent, en vertu e la *Loi sur l'accès à l'information,* soumettre au Parlement.

Le tableau 5 concerne le lieu d'origine des plaintes réglées.

Le tableau 6 fait état des cas portés devant la Cour fédérale.

Le mot « *institution* » désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information,* auxquels la Loi s'applique. Le « *Ministre* » est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas toutefois, le terme fait allusion à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution (le président de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, par exemple). Les termes utilisés dans les tableaux statistiques sont définis ci-après.

Bien fondée/Rapport au Ministre

Cette mention signifie que le Commissaire à l'information a conclu que la plainte était justifiée mais qu'il était impossible de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation. Dans ces cas, les constatations de l'enquête sont livrées au ministre, et des mesures correctrices sont recommandées par le Commissaire. Le gouvernement peut, soit contester les conclusions, soit prendre des mesures pour résoudre la plainte, en partie ou en totalité. Le Commissaire informe également le plaignant des résultats de l'enquête.

Justifiée/Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est à dire que le gouvernement a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de faire rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Justifiée/
Abandonnée par le plaignant

Bien que le Commissaire à l'information estime que la plainte soit fondée, l'enquête a été interrompue avant qu'un règlement ne puisse être négocié ou qu'un rapport ne soit fait au ministre. L'enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci. Un rapport est livré à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Non justifiée/Rejetée

On entend par là que la Commissaire à l'information a estimé que l'institution n'avait pas privé le plaignant de ses droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* Dans certains cas, la plainte dépassait les attributions du Commissaire. L'institution n'a pris aucune mesure. Un rapport a été présenté au plaignant et à l'institution.

Non justifiée
Abandonnée par le plaignant

Il s'agit des cas où le plaignant a soit abandonné sa plainte, soit demandé qu'on mette fin à l'enquête avant que la plainte n'ait été complètement instruite. Le Commissaire n'a trouvé aucun fondement justifiant celle-ci. L'institution n'a pris aucune mesure.

Nombre de plaintes

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1er juillet 1983, nous avons ouvert au total 1016 dossiers de plaintes. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des dossiers tandis que les autres tableaux concernent le nombre de plaintes.

On compte plus de plaintes réglées que de dossiers fermés, car si chaque lettre de plainte reçue amène l'ouverture d'un dossier, un même dossier peut donner lieu, à terme, à plus d'une plainte.

Les 260 dossiers traités au cours de la période couverte par le présent rapport ont entraîné 309 plaintes distinctes, dont 111 figurent dans le Sommaire des cas.

Le traitement des plaintes se fait en deux étapes. Dans un premier temps, elles sont reçues et enregistrées. La seconde étape consiste à consigner et à présenter les résultats et autres renseignements pertinents comme la catégorie de la plainte, le ministère concerné et le lieu d'origine géographique des plaintes.

TABLEAU 1
ÉTAT D'AVANCEMENT DES DOSSIERS D'ENQUÊTE

Du 1er avril 1985 au 31 mars 1986	
Dossiers en cours d'instruction reportés de l'année précédente	115
Dossiers ouverts	321
Total	436
Dossiers fermés (soustraits)	235
Dossiers en cours d'instruction au 31 mars 1986	201
1er avril 1986 au 31 mars 1987	
Dossiers en cours d'instruction reportés de l'année précédente	201
Dossiers ouverts	371
Total	572
Dossiers fermés (soustraits)	260
Dossiers en cours d'instruction au 31 mars 1987	312

LA TERMINOLOGIE

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils où la demande est soit « accueillie » ou « rejetée », le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, et elle peut aboutir à toute une variété de constatations et de règlements. Les expressions « bien fondée » ou « justifiée » servent à qualifier les plaintes recevables en vertu de la Loi, tandis que l'adjectif « justifiée » s'applique à celles qui ont été réglées de façon informelle. Les plaintes sont dites « *non justifiées* » lorsque, de l'avis du Commissaire, elles n'ont aucun fondement ou dépassent les attributions dont celle-ci est impartie en vertu de la Loi. Le règlement indique comment le Commissaire a conclu l'enquête.

Demandes de renseignements

Le Commissariat répond à un nombre de demandes de renseignements du public concernant surtout les procédures et les problèmes relevant de la Loi. Certaines demandes de renseignements concernant des sujets reliés à la Loi mais d'autres abordent des questions qui relèvent du mandat des Commissaires des droits de la personne, des protecteurs du citoyen provinciaux ou d'autres organismes s'occupant de plaintes.

Entre le 1er avril 1986 et le 31 mars 1987, le Commissariat a traité 1279 demandes de renseignements qui ont exigé 816 heures. Le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée ont traité au total 185 demandes de renseignements qui concernaient à la fois la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* En règle générale, les demandes de renseignements ont été traitées par les enquêteurs. Nous gardons des registres pour identifier la nature des demandes de renseignements et les réponses.

Un grand nombre de demandes générales de renseignements sur le gouvernement sont arrivées à notre standard téléphonique vraisemblablement à cause du nom de notre Commissariat.

notamment la *Loi de l'impôt sur le revenu,* la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* » et « que le ministère de la Justice entreprenne une révision exhaustive des autres restrictions contenues dans les Lois et qu'il modifie les lois initiales d'une manière conforme à la *Loi sur l'accès à l'information* » et «que toute mesure législative visant à protéger le caractère confidentiel de certains renseignements par dérogation à la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être précédée de ces termes : « Nonobstant la *Loi sur l'accès à l'information, ...*».

Le Commissariat ne bénéficie d'aucune expérience lui permettant de commenter sur la recommandation à l'effet qu'une « institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable ».

Si un tel article est ajouté à la Loi, le Commissaire est d'avis qu'une référence à des procédures spéciales de plainte prioritaire devraient être prévues s'il est démontré qu'une crise existe et qu'elle doit être immédiatement révélée dans l'intérêt public.

Délais de communication

Selon le rapport du Comité, une plainte sur cinq présentée au Commissaire à l'information implique un retard. Selon les statistiques du Commissaire, 25,9 pour cent des plaintes reçues au cours de l'année couverte par le présent rapport avaient trait à des retards.

Le Commissaire à l'information accepte l'intention des recommandations visant à contrer le problème des retards mais souligne qu'une enquête destinée à donner un certificat confirmant le bien-fondé d'une prorogation au-delà de 40 jours imposera un fardeau plus lourd sur les ressources du Commissariat.

Les institutions fédérales et le Commissariat connaissent des retards. Dans les institutions, les retards surgissent à la fois dans les délais initiaux et lors de la réponse à nos questions concernant les plaintes. Le Commissariat est parfaitement conscient du fait qu'il est extrêmement difficile pour les institutions fédérales d'obtenir des ressources supplémentaires en matière d'accès à l'information. Néanmoins, les enquêteurs constatent que des retards surgissent souvent au niveau des haut fonctionnaires et les coordonnateurs de l'accès à l'information mentionnent à nos enquêteurs que les documents préparés pour communication sont « sur le bureau de quelqu'un » et que les coordonnateurs sont impuissants à accélérer le processus de communication.

Le Commissaire donne la priorité aux plaintes concernant des retards et à celles touchant les prorogations de délai mais cela se fait aux dépens des plaintes concernant le refus d'accès, qui doivent attendre pendant des mois avant que nous puissions commencer nos enquêtes.

Nous avons aussi connu des retards prolongés touchant les documents qui préoccupent actuellement le public. Tel que mentionné précédemment, un tel retard fait l'objet d'une requête devant la Cour fédérale pour décider si une institution peut refuser de fournir les preuves justifiant le droit de réclamer une prorogation dans le cadre des dispositions de l'article 9 de la Loi.

Retards au Commissariat à l'information

Au 31 mars 1987, 312 dossiers faisaient l'objet d'une enquête. Il faudrait plus d'un an pour rattraper le retard actuel compte-tenu de nos ressources existentes. Le Commissariat dispose de dix enquêteurs, ce qui est nettement insuffisant pour traiter le nombre croissant de plaintes.

Nous partageons les frustrations des plaignants occasionnées par les retards dans les plaintes et nous appuyons la recommandation voulant que les personnes qui n'ont pas reçu un rapport d'enquête de notre bureau dans les 60 jours devraient alors avoir le choix de demander une révision immédiate devant la Cour fédérale ou d'attendre la fin de l'enquête. Toutefois, le Commissariat est préoccupé par le fait que des difficultés pratiques peuvent surgir pour un plaignant qui plaide une cause devant un tribunal comme s'il avait les yeux bandés puisque l'enquête n'est pas terminée.

Enfin, nous sommes d'accord avec les recommandations voulant « que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée de façon que l'article 24/Annexe II soit abrogé et remplacé par de nouvelles exceptions mandatoires, qui engloberaient explicitement les intérêts visés par les trois dispositions énoncées dans trois autres Lois du Parlement,

décisions à l'effet que les demandes qui leur sont présentées sont frivoles ou abusives. Le mandat actuel du Commissaire à l'information est tel qu'il n'a aucun pouvoir décisionnel. Tel que mentionné précédemment, nous croyons que le Commissariat est plus efficace en ne bénéficiant d'aucun pouvoir décisionnel exécutoire.

Le Commissaire à l'information est convaincue qu'il y a très peu sinon pas d'usages abusifs de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'heure actuelle.

Frais de recherche

Nous sommes d'accord à ce qu'aucun frais ne soit imposé pour les cinq premières heures de recherche et de préparation. Le Commissaire à l'information appuie la suggestion voulant qu'il n'y ait pas de droit à verser si la recherche « n'aboutit pas » à la communication d'un document. Le Commissaire est également d'avis qu'il faudrait envisager des dispenses des frais lorsqu'une demande d'accès aboutit à un refus de la totalité des documents requis en raison d'exclusions ou d'exceptions.

Le Commissaire à l'information appuie également la recommandation voulant :

> « ...que lorsqu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation ».

Certaines modalités de remboursement de frais au requérant initial devraient être envisagées advenant une demande subséquente par d'autres requérants et ce, si les frais sont suffisamment élevés.

Frais de photocopie

Le Commissaire à l'information avait fait antérieurement une recommandation au Conseil du Trésor, semblable à celle du Comité, voulant que les frais de photocopie soient généralement conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale.

Dispense

Nous sommes d'avis qu'une application uniforme de la politique sur la dispense des frais de communication serait bénéfique. Nous croyons, de plus, que le Commissaire peut traiter des plaintes concernant le refus de dispenser les frais de communication. Pour les raisons antérieurement données, le Commissaire ne devrait pas rendre de décisions exécutoires.

de communication anormalement élevés pourraient équivaloir à un refus par détermination de la Loi et que des prorogations abusives des délais pourraient finalement équivaloir à un refus d'accès réputé ou par détermination de la Loi. Nous tenons compte de ces aspects au cours de nos enquêtes. Le Commissaire demande dans un des cas présentement devant la Cour la révision judiciaire d'une prorogation des délais longue et inexpliquée. Même si dans ce cas les documents ont été en fin de compte communiqués, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale de statuer sur la légalité et au caractère raisonnable de la prorogation des délais.

Enfin, le Commissaire est entièrement d'accord avec les modifications proposées aux articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* de façon à toujours prévoir un processus de révision judiciaire *de novo.* Le Commissaire est aussi d'accord avec la proposition à l'effet que la Loi devrait clarifier la juridiction de la Cour fédérale de substituer son jugement à celui d'une institution gouvernementale dans l'interprétation de l'étendue de toutes les exceptions.

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

La formule de demande d'accès

Bien que beaucoup d'institutions fédérales semblent accepter les demandes d'accès non rédigées sur les formulaires fournies, il est important que la Loi précise qu'aucun formulaire obligatoire n'est exigé. Le Commissaire est d'accord avec la recommandation du Comité à cet effet.

Le Commissariat reconnaît également, qu'à des fins statistiques et administratives, une demande d'accès mentionnan la *Loi sur l'accès à l'information* devrait suffire, surtout si l'on supprime la nécessité pour les requérants d'avoir la citoyenneté canadienne ou le statut d'immigrant reçu. (Dans le contexte actuel, certains requérants omettent d'indiquer leur statut.)

Frais de communication

Nous comprenons et nous appuyons aussi les recommandations visant à supprimer les frais initiaux, mais le Commissaire est en désaccord avec la recommandation qui semble avoir été ajoutée comme facteur d'équilibre, et qui l'autoriserait à rendre des ordonnances exécutoires permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la Loi.

L'autorité de présenter une telle ordonnance, et l'ordonnance en elle-même, sont incompatibles avec le rôle du Com missaire qui consiste à étudier la validité des plaintes concernant le non-respect d la Loi par les institutions fédérales. Le Commissaire ne devrait pas avoir à décider si les requérants ont présenté de demandes d'accès frivoles ou abusives. Par ailleurs, toute conclusion à l'effet qu'une demande était frivole ou abusive aurait un impact négatif sur le rôle du Commissaire en tant que médiateur. La Commission d'accès à l'information du Québec a peut-être le pouvoir d'enquête pour savoir si les demandes d'accès déposées en vertu de la Loi du Québec sont frivoles et abusives mais cette Com mission fonctionne également comme u tribunal administratif ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires. De même, les tribunaux peuvent rendre des

Ce qui constitue un danger de confusion pour les plaignants, les administrateurs et le public. Le mélange des rôles créera des problèmes parce que les procédures touchant les décisions exécutoires devront varier de celles impliquant un pouvoir de recommandation. La pire conséquence, advenant l'adoption de cette recommandation du Comité, est à l'effet que le public pourra tirer des conclusions défavorables face aux raisons pour lesquelles le Commissaire a l'autorité de rendre des décisions exécutoires dans certaines questions accessoires et non lorsqu'il s'agit d'exceptions.

Le Commissaire actuel est convaincue qu'à long terme, le Commissariat est plus efficace si le Commissaire n'a pas de pouvoir décisionnel et si la Cour revoit *de novo* les décisions de non divulgation du gouvernement.

Les exemples de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des pays de l'Europe et de certaines provinces canadiennes renforcent la position qu'un bureau de protecteur du citoyen ne bénéficiant que d'un pouvoir de recommandation est loin de ressembler à un tigre édenté.

Nous sommes également préoccupés par la recommandation voulant que le Commissaire fasse des vérifications auprès des institutions fédérales.

Le Comité a recommandé « que le Commissaire à l'information soit autorisé par la Loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui soustend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté ».

En vertu de son pouvoir actuel d'enquêteur de sa propre initiative, le Commissaire à l'information a déjà entamé des plaintes touchant des problèmes comme les salles de lecture, les frais de photocopie, les raisons du nombre anormalement élevé de plaintes concernant des retards dans certains ministères et les attitudes à l'égard des dispenses des frais par les médias. Le Commissaire convient que le Commissariat devrait effectuer des enquêtes générales pour déterminer « dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui soustend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté », mais se dit préoccupée par le fait que la recommandation pourrait conférer un mandat plus large qui pourrait aboutir à un dédoublement des efforts de l'archiviste fédéral et qui pourrait avoir des implications financières non proportionnelles aux résultats.

Le Commissaire est d'accord avec la recommandation du Comité voulant que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés afin d'éviter «tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif ». Il ne fait aucun doute que le partage des bureaux et du budget donne naissance à une certaine confusion et à des préoccupations.

Révision judiciaire

Le Comité a fait remarquer que « des questions comme les frais de communication, la prorogation abusive des délais de publication et la langue dans laquelle les documents sont communiqués ne sont pas assujetties à la révision judiciaire en vertu de la Loi ». Le Commissaire est d'avis que des frais

Le succès de tout nouveau projet de réglementation dépend, tout au moins au départ, de son respect volontaire. Comme décideur qui possède un pouvoir d'exécution le Commissaire à l'information devrait maintenir habituellement une certaine distance et doit se conformer à un système de règles de procédure. Un décideur ne donne habituellement pas d'avis informel ou préliminaire et ne peut encourager un changement d'attitude, ce que fait maintenant le Commissariat à l'information.

Nous sommes d'avis que si le Commissaire est investi de l'autorité de rendre des décisions exécutoires qu'un caractère encore plus solennel sera conféré aux procédures de règlement. Ce qui signifierait, au stade actuel d'évolution de la Loi, que les médiateurs auront les mains liées et les travaux subiront encore plus de retard qu'à l'heure actuelle.

Le Commissariat dispose de statistiques qui corroborent les arguments en faveur du maintien des procédures de médiation. Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1987, 26, 2 pour cent des plaintes étaient bien fondées, 23 pour cent étaient justifiées mais ont été réglées au cours de l'enquête et 50,8 pour cent étaient non justifiées. Seules les plaintes bien fondées (dont les deux tiers concernent des retards) atteignent le niveau ministériel. Par conséquent, les plaintes qui sont justifiées mais réglées par voie de médiation et celles qui sont non justifiées et rejetées sont traitées selon un processus assez officieux. Bien que l'on ne puisse quantifier ni le temps ni les efforts économisés, car il n'existe aucune base de comparaison, il paraît raisonnable de supposer que, si l'on demandait au Commissaire de rendre des décisions exécutoires à propos des retards, des frais de communication, des dispenses des frais et des prorogations, que les cadres supérieurs et les ministres voudraient probablement être impliqués.

La suggestion voulant que ces décisions exécutoires soient finales préoccupe aussi le Commissariat. À titre de seul et unique décideur, le Commissaire devrait respecter, et sembler respecter, toutes les règles de justice naturelle et d'équité en matière de procédures. Mais même si les règles étaient toutes respectées, le Commissaire à l'information actuel ne se sentirait pas à l'aise avec le pouvoir de rendre des décisions dans le domaine important de l'accès à l'information lorsque ces décisions ne peuvent faire l'objet d'un appel.

Le Commissaire peut, sans aucun doute, travailler efficacement s'il est investi du pouvoir de rendre des décisions exécutoires. Au Canada, le Commissaire à l'information de la province de Québec a ce pouvoir. Investi de ce pouvoir décisionnel, le rôle du Commissaire ressemblera à celui d'un tribunal administratif. Il peut être perçu comme un tribunal de première instance devant suivre des règles de procédures précises d'équité et devant observer plusieurs des règles de la preuve.

Étant donné que la présente recommandation vise à accorder au Commissaire un pouvoir décisionnel concernant certaines questions accessoires seulement, il en résulterait que le Commissaire deviendrait en partie un protecteur du citoyen et en partie un tribunal administratif.

Dans le passé, les fonctionnaires préparaient des documents de travail volumineux pour informer les ministres du Cabinet de tous les aspects d'une question qui leur était présentée. Apparemment, certains ministres ne lisent que le résumé. Nous avons été informés, qu'en conséquence, la procédure a changé et, que maintenant, les ministres ne reçoivent plus qu'un mémoire au Cabinet contenant la propositon sous sa forme la plus simple. Les renseignements de base sont, dit-on, disponibles dans les dossiers des institutions fédérales et sont accessibles conformément à la Loi.

Les plaignants ont du mal à croire qu'aucun renseignement n'est maintenant transmis aux ministres du Cabinet sous la forme des anciens documents de travail. Le Commissaire enquête actuellement sur une plainte portant sur cette question.

Le Commissariat est d'accord avec les recommandations soumises par le Comité à propos des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

Le Commissaire

La recommandation à l'effet que le Commissaire puisse rendre des décisions exécutoires sur « certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais) » peut poser des problèmes.

L'intention de cette recommandation semble viser l'augmentation des pouvoirs du Commissaire mais tout amendement en ce sens peut résulter en une diminution de l'efficacité du Commissariat.

La procédure de révision judiciaire en deux volets constitue un aspect de la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada qui est admiré à l'étranger. D'autres pays trouvent que l'idée d'avoir un Commissaire à l'information sans pouvoir décisionnel au premier niveau est ingénieuse. Cette situation s'applique tout particulièrement parce que le manque de pouvoir décisionnel du Commissaire est doublé d'un droit pour le plaignant de demander une révision judiciaire si le Commissaire à l'information ne conclut pas en sa faveur.

Le rôle actuel du Commissaire se fonde sur celui d'un protecteur du citoyen—soit celui d'atteindre des résultats par médiation. L'expérience démontre que les protecteurs du citoyen peuvent être efficaces et exercer suffisamment d'influence pour convaincre les administrateurs d'agir équitablement. On s'attend à ce qu'un protecteur du citoyen essaie de persuader les administrateurs de faire ce qui est équitable même si ce n'est pas absolument requis par la Loi. Son succès dépend principalement de sa capacité à gagner et maintenir sa crédibilité et sa flexibilité.

N'ayant qu'un pouvoir de persuasion, le Commissaire peut également aller plus loin qu'un tribunal pour essayer de faire respecter l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* par les institutions fédérales.

Lorsque le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a rejeté notre recommandation de divulgation, le Commissaire a demandé et obtenu une interprétation judiciaire de l'article 21. Le juge Jerome a rendu une décision favorable au CRTC. À la suite de cette décision, (*le Commissaire à l'information c. le président du CRTC*), le Commissariat n'a présenté aucune demande de révision lorsque les circonstances étaient semblables à celles rencontrées dans le cas du CRTC. Le Commissariat est entièrement d'accord avec la recommandation de restreindre la portée de cet article. Nous adoptons cette position car, dans bien des cas, il semble que l'on ait eu recours à cette exception lorsque la divulgation n'aurait causé aucun préjudice aux intérêts des gouvernements ou lorsqu'on aurait pu appliquer à certaines parties du document le principe du prélèvement, tout en ayant recours à d'autres exceptions mieux définies.

Secret professionnel des avocats

Le Commissariat à l'information a éprouvé des difficultés à persuader les institutions d'appliquer le principe du prélèvement aux documents faisant l'objet d'une exception visée à l'article 23.

Nous continuerons à demander la divulgation de tous les conseils généraux donnés par un avocat lorsque ces conseils ne peuvent être clairement définis comme étant ceux visés par l'exception touchant le secret professionnel des avocats. Nous continuerons également à recommander la divulgation des parties de documents faisant l'objet d'une exception visée à l'article 23 qui ne sont pas admissibles à l'exception. Cependant, nous reconnaissons que les avis juridiques donnés à un gouvernement peuvent différer, dans une certaine mesure, de ceux donnés par un avocat dans le cadre de sa pratique générale. Un exemple serait les avis juridiques fournis dans le cadre d'un projet de loi. On pourrait prendre cette divergence en considération lorsque l'article sera modifié.

Existence d'un document

Le Commissariat est d'accord que l'on pourrait à toutes fins utiles restreindre à certains articles le droit de refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document.

DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Nous croyons que le Parlement avait l'intention de conférer aux individus un droit d'accès aux documents factuels de base sur lesquels le Cabinet fonde ses décisions. Par contre, nous avons éprouvé des difficultés à répondre à des plaintes à l'effet que des documents autrefois appelés documents de travail du Cabinet ou documents du même genre n'avaient pas été divulgués parce qu'il s'agissait de mémoires au Cabinet.

Le Commissariat a été informé par le Bureau du Conseil privé que la processus décisionnel du Cabinet évolue en permanence et que la *Loi sur l'accès à l'information* suivait les processus datant de 1983. Depuis cette époque, aucun document de travail, tel que décrit par la Loi, ne semble avoir été rédigé.

que les renseignements concernant les additifs constituaient des secrets industriels; le ministère n'avait pas appliqué une exception au document sur cette base mais il l'avait néanmoins fait au titre de renseignements commerciaux de nature confidentielle. Le Commissaire était d'avis qu'une partie des renseignements devait être divulguée dans l'intérêt public, comme le permettait l'article en question. Toutefois, elle a également admis que la divulgation des documents sous leur forme existante porterait préjudice à la compétitivité des fabricants. D'après le point de vue du Commissaire, les fabricants ont accepté de communiquer une liste mélangée et de ne pas aller devant les tribunaux pour régler la question des secrets industriels.

Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information*

Le Commissariat a jugé nécessaire de recourir une fois à une annonce dans des journaux locaux pour rejoindre des tiers et le Commissaire est d'accord avec la possibilité que la Loi stipule que les tiers peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis. En toute honnêteté, il faudrait annoncer à grande échelle le fait que les tiers peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis afin d'avertir le public que leurs renseignements commerciaux de nature confidentielle pourraient être divulgués sans avis direct en vertu de la Loi. Il convient cependant de faire remarquer que l'information au moyen de la publication d'une annonce dans une revue spécialisée ou un périodique provoquerait des retards considérables car la plupart de ces publications sont imprimées longtemps avant leur diffusion.

Le Commissaire est également d'accord avec la recommandation qui veut que l'on précise à qui revient le fardeau de la preuve lorsque des renseignements de tiers sont en jeu.

Enfin, nous voulons faire un commentaire à propos de la définition des « tiers » qui devrait, de l'avis du Comité, inclure les conseils de bandes autochtones. Le Commissaire a considéré que les conseils de bandes autochtones, établis conformément à la *Loi sur les Indiens,* ont le statut de tiers. Lorsque des renseignements commerciaux provenant de bandes autochtones sont impliqués, le Commissaire à l'information émet un avis destiné à un tiers avant de recommander la divulgation.

Activités du gouvernement

Le Commissaire est d'accord avec l'ajout d'un test de préjudice à l'article 21. Elle est aussi d'accord pour que cet article se limite aux avis et aux procès verbaux de prises de décision touchant des politiques. La période de limitation suggérée de dix ans est acceptable. D'autres exceptions peuvent alors être invoquées si les documents sont encore sensibles pour des raisons précises.

Le Commissariat a traité 25 plaintes en vertu de l'article 21 et confirme, comme l'a fait le Comité, que cet article présente « les plus grands risques d'abus ».

Lorsque jugé nécessaire, le Commissaire essaie de persuader les institutions de communiquer les documents dispensés en vertu de l'article 21. Nous y réussissons parfois. Dans d'autres cas, les ministères refusent de reconsidérer leur position.

que les documents en question sont identiques ou similaires à ceux qui sont décrits dans les alinéas et devait ensuite répondre au critère de détermination du préjudice.

Le Comité a laissé entendre que le préjudice doit être analogue aux exemples prévus dans les neuf catégories d'exceptions énoncées dans la Loi. Nous sommes d'avis qu'il faudrait exiger qu'il y ait à la fois un risque raisonnable de préjudice et que le document tombe dans l'une des catégories énoncées aux alinéas a) à i) ou soit similaire. Le non-respect de l'une de ces deux exigences rendrait l'exception illégale.

Ces commentaires s'appliquent à tous les articles touchant les exceptions qui sont ou seront formulés de façon à comporter à la fois un critère de classe et un critère de détermination du préjudice.

Renseignements personnels

Nous sommes d'accord avec la recommandation du Comité que les dispositions pertinentes des articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information.* Nous avons rencontré un certain nombre de difficultés à la fois avec la définition des « renseignements personnels » et avec les circonstances dans lesquelles des renseignements personnels peuvent être divulgués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* Certains de ces cas sont devant la Cour fédérale et seront peut-être clarifiés sur le plan judiciaire mais nous appuyons la recommandation du Comité demandant d'envisager des modifications à la Loi.

Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes

Nous acceptons la proposition de restreindre la définition des secrets industriels aux fins de la Loi. Étant donné que le Commissariat n'a pas acquis beaucoup d'expérience dans le cadre de cette exception, il n'a pas d'autres commentaires à émettre au sujet de la définition proposée.

Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information)*

Le Commissariat n'a aucune expérience lui permettant d'évaluer les incidences de la recommandation qui exigerait la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement par le gouvernement canadien. Toutefois, nous ne voyons aucun problème particulier si la recommandation est mise en oeuvre.

Préséance des raisons d'intérêt public

Le Commissariat est d'accord avec le Comité que la préséance des raisons d'intérêt public ne s'applique pas aux secrets industriels. La plainte sur laquelle le Commissariat a enquêté à propos des additifs du tabac, au cours de laquelle les fabricants de tabac ont prétendu que les documents requis constituaient des secrets industriels, permet d'illustrer la question du secret industriel (dossiers 006 et 241 - Rapport annuel 1985-1986). Ce cas a été réglé grâce à une divulgation partielle à la suite d'une médiation. Les fabricants de tabac ont laissé entendre

Nous sommes préoccupés par la formulation des dispositions comportant à la fois un critère de « préjudice » et un critère de « classe » . Certaines institutions appuient le critère de « préjudice » mais prétendent ensuite que les classes des documents constituent simplement des exemples de ceux qui peuvent causer le préjudice. Ce point sera évoqué plus loin dans le rapport sous la rubrique Affaires internationales et défense nationale.

EXCEPTIONS PRÉCISES

Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un état étranger

Nous sommes également d'accord que l'article 13 de la *Loi sur l'accès l'information* pourrait être reformulé de façon à ce que les exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice et que le fardeau de la preuve incombe aux autres gouvernements en vue de déterminer le pouvoir d'invoquer une exception. Le délai de trois mois semble raisonnable pour recevoir la réponse mais, dans certains cas, ce délai sera peut-être difficile à respecter. Il conviendrait peut-être de prévoir un mécanisme de prorogation du délai.

Il est raisonnable du suggérer que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers puissent également bénéficier de l'exception invoquée à l'article 13. Le Commissaire accepte la possibilité que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception.

Affaires fédéro-provinciales

Le Commissariat n'a pas acquis beaucoup d'expérience avec l'article 14 de la *Loi sur l'accès à l'information* mais ne voit aucune objection à supprimer le mot « affaires » et à le remplacer par le mot « négociations » . Nous reconnaissons que cette modification restreindra la portée de cette exception.

Affaires internationales et défense nationale

Le Comité parle d'un problème de formulation qui s'est présenté en ce qui concerne l'exception couvrant les affaires internationales et la défense nationale. Le Comité souligne fort justement les divergences d'interprétation entre le ministère de la Justice et le Commissaire à l'information.

L'article 15 parle de documents contenant « des informations dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives » . Ce texte est suivi des alinéas a) à i) qui énoncent « notamment » les renseignements inclus.

Certaines institutions prétendent qu'une fois qu'il est établi que la divulgation risquerait raisonnablement de porter un préjudice, l'institution n'a pas à démontrer que les documents correspondent à l'un des alinéas. Une telle interprétation permet à une institution d'utiliser cet article pour englober davantage de documents que si elle devait démontrer

Lorsque le gouvernement légifère un droit d'accès, il est évident que certaines divulgations mettront dans une situation inconfortable le rédacteur d'un document, la personne qui recueille des renseignements ou la personne concernée par un dossier. Mais ce seul désagrément ne confère pas un droit de retenir les renseignements.

Si l'on fait des coordonnateurs des boucs émissaires, ils se retrouvent tiraillés entre leur perception de leur fonction publique professionnelle et la meilleure solution pour leur ministère, leurs collègues et leur carrière.

Pour que les principes de liberté de l'information prévalent, il est primordial de ne pas exclure les coordonnateurs d'une des étapes nécessaires pour traiter une demande jusqu'à la divulgation finale ou à l'exception et les cadres supérieurs doivent pouvoir compter sur leurs coordonnateurs à titre d'experts en matière de la *Loi sur l'accès à l'information.* Il est tout aussi important que les cadres supérieurs n'imposent pas aux coordonnateurs des raisons subjectives pour refuser des documents, comme « l'embarras » qui en résulte ou la nécessité « d'évaluer le préjudice » . Tenir les coordonnateurs responsables de la divulgation de renseignements « embarrassants » équivaut à « tirer sur le facteur » . Les coordonnateurs ne devraient pas avoir à se sentir menacés par leurs employeurs.

En outre, les coordonnateurs se retrouvent dans une position délicate car ils doivent traiter avec les représentants des médias à titre de clients d'un service. Certains d'entre eux se retrouvent complètement désemparés et ne savent plus s'ils sont interviewés ou s'ils fournissent un service d'accès à l'information.

Les choses vont encore plus loin. Les divergences d'opinion semblent s'accentuer entre les coordonnateurs et les conseillers juridiques des ministères. À l'origine, on avait recommandé aux coordonnateurs de communiquer tous les renseignements s'il n'y avait aucune raison censée de refuser quelque chose qui peut faire l'objet d'une exception en vertu d'une clause discrétionnaire. Toutefois, certains avocats ont tendance à conseiller de ne pas divulguer les renseignements chaque fois que l'on ne peut y être contraint. C'est là une réaction normale chez les avocats mais leurs conseils ne tiennent pas compte de l'objet et de l'esprit de la Loi.

Les recommandations et les commentaires du Comité à propos des coordonnateurs de l'accès à l'information sont opportuns et appropriés et le Commissaire appuie non seulement toutes les recommandations du Comité mais demande qu'on leur accorde une très grande priorité.

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION

Le Commissariat partage les préoccupations du Comité à l'effet que les documents qui pourraient être divulgués sans préjudice peuvent être et même sont retenus parce qu'ils appartiennent à une catégorie de documents dont la communication peut être refusée. Le Commissariat est donc d'accord avec la proposition que toutes les exceptions devraient être discrétionnaires et devraient généralement comporter un critère de « préjudice » .

De même, les personnes qui recherchent l'accès oublient souvent de communiquer avec les institutions avant de présenter leurs demandes d'accès. Même si les raisons invoquées par une personne pour chercher des renseignements ne sont pas pertinentes en vertu de la Loi, l'expérience démontre que des explications peuvent aider à identifier ce que l'on veut véritablement. Si le personnel chargé de l'accès disposait de plus de renseignements, il pourrait extraire facilement les documents exacts recherchés ou bien suggérer l'endroit où l'on pourrait trouver le document.

Dans de nombreux cas de médiation fructueuse, l'enquêteur a tout simplement rapproché les deux parties par téléphone pour clarifier ce que l'on voulait et ce qui était disponible.

De nombreux ministères donnent dans le registre le numéro de téléphone de leurs coordonnateurs de l'accès à l'information sous la rubrique « Modalités d'accès » . Cela est une très bonne idée que l'on pourrait encore améliorer si les ministères qui traitent un nombre important de demandes d'accès mettaient en service un numéro sans frais pour leur bureau de l'accès à l'information en vue de faciliter les échanges de renseignements. De même, les requérants devraient mentionner leur numéro de téléphone sur leurs demandes.

Même si les requérants devraient mentionner le type de document qu'ils recherchent, de façon aussi précise que possible, ils devraient également éviter de choisir des mots pouvant être interprétés par le ministère concerné. Par exemple, une demande de renseignements parlait de « l'efficacité » d'un programme et a incité un ministère a cherché uniquement les vérifications et les évaluations au lieu de l'éventail beaucoup plus large des renseignements véritablement souhaités. Dans un autre cas, une demande concernant des documents faisant état de « critiques » à l'égard d'une publication gouvernementale a poussé le ministère à ne divulguer que les réactions négatives en oubliant les commentaires généraux ou favorables. Inversement, une demande présentée à un ministère en vue d'obtenir tous les documents, lettres, plans, mémoires, etc. relatifs à un sujet donné a fait que le personnel du ministère ne savait pas où commencer ou arrêter une recherche.

Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information

Le Comité a reconnu qu'aucune personne ne joue un rôle plus capital au niveau de l'accès à l'information que le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère. Les coordonnateurs sont soumis à d'énormes pressions de la part des requérants et du Commissariat à l'information, ainsi que de leurs collègues de travail et des cadres supérieurs. Bon nombre d'entre eux ont des charges de travail de plus en plus lourdes et se retrouvent face à des requérants experts et persévérants. Bien souvent, les coordonnateurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire leur travail et ne bénéficient d'aucun appui moral ou juridique lorsqu'ils s'efforcent de faire respecter la *Loi sur l'accès à l'information* par leurs ministères.

Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement.

Le Commissariat est généralement d'accord avec les recommandations visant à élargir les droits d'accès aux documents détenus par les institutions mentionnées dans les recommandations 2.3, 2.4, 2.6, 2.7 et 2.8.

Les requérants autorisés

Le Commissariat accepte volontiers la recommandation à l'effet que « toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* » .

Le Commissaire est d'accord qu'il est tout à fait illusoire de limiter les requérants autorisés et qu'une modification visant à autoriser toute personne physique ou morale à présenter une demande serait sensée et ne modifierait pas beaucoup le nombre de requérants et leur statut réel. L'expérience a démontré que les utilisateurs et les plaignants agissent souvent à titre d'agents l'un pour l'autre et pour des personnes inconnues.

Instruments favorisant l'accès

Le Commissaire juge réaliste le commentaire voulant que « la description des documents qu'on y trouve dans le registre fournit peu de renseignements » et est d'accord avec l'opinion exprimée par de nombreux utilisateurs qu'il est beaucoup plus utile d'avoir une bonne relation avec un coordonnateur de l'accès à l'information compréhensif et bien informé.

Les recommandations voulant que le Registre d'accès soit combiné à d'autres publications gouvernementales et que l'on publie des sections spécialisées du Registre sont très sensées. Le recommandation demandant que l'on mette le Registre d'accès à la disposition des utilisateurs qui veulent le consulter par ordinateur ou qu'on le vende sous forme numérique pour utilisation sur ordinateur reconnaît que la plupart des utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* sont très au courant des instruments et des systèmes d'information traités par des moyens électroniques.

Une collaboration entre les utilisateurs et les coordonnateurs peut surmonter les défauts du Registre et des bulletins. Par exemple, les demandes d'accès peuvent être trop précises et pousser les ministères à fournir des documents avec parcimonie. Inversement, la formulation peut être très vague, ce qui complique la tâche des institutions en vue de déterminer les véritables besoins du requérant. Les demandes à formulation générale, ou les « demandes de renseignements au hasard » comme on les appelle dans certains ministères, peuvent entraîner des recherches longues et coûteuses de documents que le requérant ne souhaite pas et pour lesquels il ne voudra pas payer en fin de compte.

Les enquêteurs du Commissaire ont maintes fois constaté que des ministères se sont souvent penchés consciencieusement sur des demandes d'accès en vue d'interpréter les véritables souhaits du requérant. Ce serait tellement plus facile et plus productif si les fonctionnaires avaient communiqué par téléphone avec les requérants pour préciser leur demande.

Les réactions ont été très positives et ont provoqué des changements dans le format et les idées des ateliers en vue de sensibiliser davantage le grand public aux droits conférés par la Loi. Ce que les participants aux ateliers ont dit le plus souvent, c'est que la *Loi sur l'accès à l'information* est beaucoup plus facile à utiliser qu'on se l'imagine.

Voici les suggestions qui ont été faites le plus souvent en vue de faire mieux connaître la Loi au grand public :

1. Utiliser du matériel qui attire davantage l'attention (par ex. des affiches) dans les bibliothèques.

2. Réaliser un court montage vidéo sur la Loi que l'on pourrait retransmettre sur les canaux locaux de télévision par câble.

3. Donner les titres, adresses et numéros de téléphone (en particulier les numéros sans frais ou à frais virés) des coordinateurs de l'accès à l'information du gouvernement fédéral ou des autres agents d'information avec lesquels on pourrait communiquer pour connaître les dossiers conservés par chaque institution.

4. Rédiger des annonces ou des articles touchant la *Loi sur l'accès à l'information* que les bibliothécaires pourraient reproduire dans leurs propres bulletins ou dans les journaux communautaires.

5. Poursuivre les ateliers destinés aux bibliothécaires.

D'autres initiatives ont également permis de propager les connaissances sur la Loi. Un Commissaire adjoint et la Directrice des plaintes sur l'accès à l'information de sont adressés à des étudiants de l'Université de l'Ile du Prince-Edouard, de l'Université Queen's à Kingston et de l'Université de Victoria, ainsi qu'aux participants au programme Cours et affectation de perfectionnement de l'Ouest canadien à Red Deer en Alberta.

Un Commissaire adjoint a fait un exposé lors de la Conférence nationale sur la gestion dans le secteur privé à Victoria et lors de la Conférence sur l'équité en matière d'emploi dans les sociétés d'état à Montréal.

La Directrice des plaintes sur l'accès à l'information s'est adressée à un groupe d'archivistes de la région de Toronto, a participé à un colloque sur le journalisme et le droit au Centre d'information juridique du Nouveau-Brunswick et a fait des présentations pendant le cours destiné aux cadres supérieurs au Centre de perfectionnement des cadres à Touraine (Québec).

Le Commissaire a été une conférencière régulière lors des cours destinés aux cadres supérieurs au Centre de formation du gouvernement fédéral à Touraine, ainsi que lors des Cours et affectation de perfectionnement. Par ailleurs, le Commissaire a prononcé 17 discours devant divers auditoires sur la question de l'accès à l'information.

les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* » .

La mise en oeuvre de ces recommandations améliorera considérablement la compréhension et la connaissance qu'a le public canadien de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par ailleurs, un mandat de participation du Commissaire à l'information à ce programme d'éducation éliminera tout doute quant à son rôle et permettra au Commissariat de réclamer les ressources nécessaires pour mener à bien un tel programme.

Au cours de l'année que couvre le présent rapport, le Conseil du Trésor a reconnu la nécessité d'informer le public en accordant une somme de 72 000 $ pour mener à bien un programme d'éducation publique. Le Commissariat a mené à bien ce projet en collaboration avec les bibliothèques publiques de l'ensemble du pays.

Pourquoi avons-nous choisi cette voie?

Les bibliothécaires oeuvrent dans le domaine de la diffusion des renseignements et les documents décrivant les processus d'accès à l'information (le Registre d'accès, les bulletins d'accès et les formulaires de demande) sont disponibles dans les bibliothèques publiques. Les bibliothécaires constituaient donc un groupe cible idéal.

Par pure coincidence, en réponse à la demande d'aide du Commissaire à l'information, la Canadian Library Association (CLA) a adopté la résolution suivante lors de son assemblée annuelle en juin 1986 (traduction) :

« ...communiquer avec le Commissaire à l'information pour trouver par quels moyens les bibliothèques pourraient contribuer à faire mieux connaître la *Loi sur l'accès à l'information* pour le bienfait des Canadiens » .

Le responsable du Groupe de coordination de l'accès à l'information de la CLA a rencontré le Commissaire à l'information afin d'élaborer une formule de collaboration. La CLA a invité ses bibliothèques membres à travers tout le Canada à organiser des ateliers dirigés par le personnel du Commissariat à l'information.

À la fin de mars 1987, le Commissaire adjoint Bruce Mann et la Directrice des plaintes sur l'accès à l'information Célyne Riopel avaient déjà participé à plus de la moitié d'une série de 40 ateliers destinés à toucher toutes les provinces et tous les territoires du Canada.

Les bibliothèques s'occupent des détails de l'organisation et décident si les ateliers s'adresseront uniquement à leur personnel professionnel ou au grand public et à d'autres groupes intéressés. L'auditoire a compté depuis une douzaine de participants à Yellowknife jusqu'à plus de 125 bibliothécaires-recherchistes de la bibliothèque du Toronto métropolitain.

Les ateliers abordent directement les sujets que le personnel des bibliothèques doit connaître pour donner des conseils à leurs clients à propos de la Loi : Quels types de documents peut-on obtenir? Le délai d'attente est-il long? Les fonctionnaires fédéraux dresseront-ils des obstacles? Où puis-je obtenir de l'aide?

Examen parlementaire

En plus de notre responsabilité courante à l'égard du traitement des plaintes, nous avons continué à participer aux travaux du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général portant sur les audiences et l'examen de *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

Le Commissaire à l'information et des membres de son personnel ont comparu devant le Comité le 14 mai 1986. Le rapport annuel de 1985/86 contient notre exposé au Comité. Le rapport du Comité, intitulé « Une question à deux volets », a été déposé devant le Parlement juste avant la fin de l'année que couvre le présent rapport. Ce rapport approfondi et complet aura de profondes répercussions sur les politiciens, la bureaucratie, les utilisateurs de la Loi et, évidemment, le personnel du Commissariat à l'information. L'appui démontré par le Comité envers le principe de l'accès à l'information et nos efforts nous a grandement encouragé.

Les travaux du Comité garantiront à l'avenir une meilleure compréhension et une meilleure mise en application des principes de la *Loi sur l'accès à l'information* par les institutions fédérales.

Le Commissariat s'occupe de plaintes et traite donc principalement avec les utilisateurs mécontents de la Loi. Le Commissaire et son personnel sont donc parfaitement au courant des problèmes pratiques, juridiques et philosophiques que pose la Loi. Le nombre et la complexité de ces problèmes ne font qu'augmenter. Par ailleurs, comme le confirme le sommaire des cas, les plaintes sont de plus en plus difficiles à résoudre comparativement à celles des deux ou trois premières années de fonctionnement du Commissariat. En outre, les utilisateurs de la Loi et les plaignants ont de plus en plus d'expérience et de connaissances.

Notre mandat particulier et notre expérience nuancent les commentaires du présent rapport et ce qui suit constitue la réponse du Commissariat à la plupart des recommandations du Comité, agrémentée de commentaires fondés sur le rôle unique du Commissaire dans le processus. Les titres ont été tirés du rapport du Comité. Les recommandations concernant l'accès à l'information figurent à l'annexe II.

QUESTIONS IMMÉDIATES

Assurer l'éducation du public
Recommandations:

2.1 « Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la *Loi sur l'accès à l'information à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux Loi et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne.*

2.2 « Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* et qu'il envisage également d'inclure dans

Le Commissaire ne rend pas des décisions exécutoires. Opérant sur le modèle d'un protecteur du citoyen parlementaire, le Commissaire ne peut ni ordonner des mesures, ni imposer des sanctions. Comme on le verra plus loin dans le présent rapport, le Commissaire cherche à régler les plaintes par la voie de la médiation.

Sommaire des cas

Comme ses prédécesseurs, le présent rapport annuel décrit les plaintes traitées par le Commissariat au cours de l'année concernée. Cette année, des enquêtes ont été achevées à propos de 309 plaintes et 111 sommaires de cas ont été choisis pour figurer dans le présent rapport afin d'illustrer les problèmes et les événements nouveaux. Toutefois, toutes les plaintes réglées font l'objet d'un sommaire et les personnes intéressées peuvent les examiner sur demande au Commissariat.

Statistiques

Les tableaux statistiques du présent rapport sont présentés sous la même forme que les années précédentes. Dans le rapport 1985-1986, l'Annexe II était un index des plaintes réglées par institution, par catégorie de plaintes et article de la Loi donnant lieu à des exceptions. Un tel index ne figure pas dans le présent rapport mais sera disponible sur demande plus tard au cours de l'année 1987.

Quatrième Rapport annuel

Le quatrième Rapport annuel du Commissaire à l'information, présenté en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information,* couvre la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Mandat

Le Commissariat à l'information a pour mandat de vérifier l'observation de la *Loi sur l'accès à l'information* par les institutions fédérales qui y sont assujetties. Cet objectif est atteint principalement en faisant enquête et en opérant une médiation au sujet des plaintes reçues dans les catégories suivantes : refus d'accès, frais de communication, retards, langue officielle, le registre, les bulletins et autres questions se rapportant à l'accès. Le Commissaire fait également usage de son pouvoir d'entamer des plaintes. Si un règlement par médiation n'est pas possible, des rapports et des recommandations appropriés sont présentés aux ministres ou aux autres responsables des institutions fédérales. Dans le présent rapport, le terme « ministre » sert à désigner les deux. Le Commissaire, au nom des plaignants et à titre d'intervenant, participe également au règlement des litiges sur les questions présentées devant la Cour fédérale à propos de plaintes déposées en vertu de la Loi.

Le Commissaire doit remettre un rapport à tous les plaignants. Ces rapports sont fondés sur les enquêtes effectuées à propos des plaintes et sur les observations présentées par les parties touchées. Les enquêtes sont effectuées par des enquêteurs employés par le Commissariat les pouvoirs d'enquête du Commissaire leur sont délégués comme le permet la Loi.

Nominations

Le Commissaire à l'information est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat de sept ans, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des Communes. Les deux Commissaires adjoints sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus cinq ans. Dans le présent rapport, les Commissaires adjoints sont inclus lorsqu'il est fait mention du Commissaire, à moins d'indication contraire.

Tous les Commissaires occupent leur charge à titre inamovible mais le Commissaire à l'information ne peut être révoqué que par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

Pouvoir

Le Commissaire a le même pouvoir d'obtention des preuves qu'une Cour supérieure de justice. Ce pouvoir permet au Commissariat d'examiner et d'obtenir des copies de tous les documents pertinents, à l'exception des documents exclus à titre de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. En cas de doute pour savoir si les documents retenus constituent des documents confidentiels de cette nature, nous obtenons une attestation du ministre ou du greffier du Conseil privé.

Le Commissaire peut assigner des témoins à comparaître et peut effectuer des enquêtes dans les locaux du gouvernement. Toutefois, la Loi stipule que le Commissariat ne peut divulguer des renseignements faisant l'objet d'une exception ou confirmer l'existence d'un document lorsque le responsable d'une institution ne l'a pas fait, à moins qu'une telle mesure ne soit nécessaire pour effectuer l'enquête et présenter un rapport comme la Loi l'exige.

Demandes de renseignements 20
Nombre de plaintes 21
La terminologie 21
Tableaux 21
Sommaire des cas 28
Exceptions 28
Exclusions 77
Dispositions générales 78
Retards 84
Frais de communication 91
Divers 97
Révision par la Cour fédérale 106
Gestion intégrée 110
Annexe I - Organigramme 112
Annexe II - Procédures de révision judiciaire 113
Annexe III - Recommandations du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* 117

Table des matières

Quatrième rapport annuel 1
Mandat 1
Nominations 1
Pouvoir 1
Sommaire des cas 2
Statistiques 2
Examen parlementaire 3
Questions immédiates 3
Assurer l'éducation du public 3
Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement 6
Les requérants autorisés 6
Instruments favorisant l'accès 6
Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information 7
Exceptions et documents confidentiels du Cabinet : le refus de communication 8
Exceptions précises 9
Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un état étranger 9
Affaires fédéro-provinciales 9
Affaires internationales et défense nationale 9
Renseignements personnels 10
Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes 10
Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information*) 10
Préséance des raisons d'intérêt public 10
Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information* 11
Activités du gouvernement 11
Secret professionnel des avocats 12
Existence d'un document 12
Documents confidentiels du Cabinet 12
Les Commissaires et la Cour 13
Le Commissaire 13
Révision judiciaire 15
Questions concernant particulièrement la *Loi sur l'accès à l'information* 16
La formule de demande d'accès 16
Frais de communication 16
Frais de recherche 17
Frais de photocopie 17
Dispense 17
Délais de communication 18
Retards au Commissariat à l'information 18

(au verso)

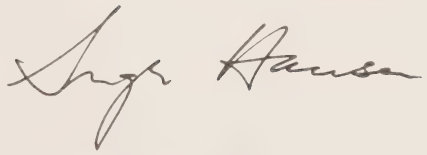
L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa

Juin 1987

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa

Juin 1987

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

« La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif ».

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 14e étage
Ottawa (Ontrario)
K1A 1H3
(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais) — 7 heures 30 à 18 heures, heure d'Ottawa.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987
Nº de cat. IP20-1/1987
ISBN 0-662-55269-5

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1986-87





Rapport annuel du Commissaire à l'information 1986-87

Government Publications
CA1
J740
A56



Annual Report
Information Commissioner
1987-88

Annual Report
Information Commissioner
1987-88



The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa

June 1988

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1987, until March 31, 1988.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

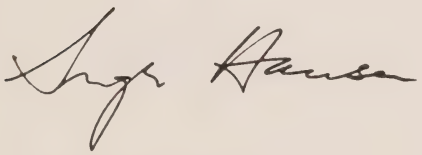
June 1988

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1987, until March 31, 1988.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

Contents

The Fifth Annual Report 1

"The Steps Ahead" — Review 8

Complaints by Number 26
The Terminology 26

Cabinet Confidences (Section 69) 33

Case Summaries 35
Refusals 35
Delays 63
Time Extension 65
Fees 67
Miscellaneous 71

Enquiries 76

Public Appearances 84

Federal Court Review 86

Corporate Management 98

Appendix I Organization Chart 100

Appendix II Exemptions and Exclusions
under the *Access to Information Act* 101

The Fifth Annual Report

Introduction

As this April 1, 1987, to March 31, 1988, Annual Report is made public the Office of the Information Commissioner has existed for five years.

There have been no changes in our mandate, the appointment of the Commissioner and Assistant Commissioners, or in the powers and authority of the Commissioner. These remain as described in the 1986-87 Annual Report, and information on those subjects can be obtained there and from earlier reports.

There are changes to this year's report: the case summaries' and statistics' terminology has been revised and the statistical charts have been redesigned and amplified. We have been able to simplify the reporting in statistical terms, thus making more meaningful comparisons with Treasury Board figures.

This report, as in previous years, summarizes complaints and describes litigation. However, we included this year only complaints that raised new issues. As before, we have described all litigation initiated by the Commissioner or otherwise involving our office.

Five years does represent a milestone, and, for that reason, it seems appropriate to sum up in broad terms what, from the point of view of our office, has happened to freedom of information at the federal level of Canada. The report contains our assessment of the effect of the *Access to Information Act,* the results of the Parliamentary Review and the government's response and a few observations on these. Because I deal with attitudes, I am subjective on some points: I generalize and draw broad inferences that do not always apply to all individuals or all government institutions. Nevertheless, these observations are firmly based on the experience and the impressions our office has gained over five years while dealing with complaints under the *Access to Information Act.* (Over the five-year period approximately one out of eight access requests results in a complaint.) I also present some hard facts and hope that no one will be uncertain as to what I consider facts and what are observations.

My discussion touches on the traditions of openness in government and the rationale for the public's demand that government be accountable.

Finally, I explain why I believe *"The Steps Ahead"*[1], the government's response to the Parliamentary Committee's report *"Open and Shut"*[2] has, by inadvertance or by design, undermined both the letter and the spirit of the *Access to Information Act.*

Traditions of Openness

Open government, transparence, freedom of information or access to information rights, no matter the label, is not a new concept and it is not an issue that divides a government along party lines.

During the period of enlightened monarchy in the 18th century, Swedish lawmakers abolished censorship (save on the subject of religion) and included in the Swedish constitution the rights of access to information, describing them under the heading of "Freedom of the Press". Those provisions remain in the Swedish constitution and the exemptions to the right of access are similar to those found in the Canadian Act. The Swedish system of government differs from Canada's but, based on discussions with users and officials in Sweden, I am reasonably certain that the results of access requests in Sweden (including those for what we call cabinet secrets) would not substantially differ from similar requests in Canada.

An account of the spread of western freedom of information is not required here but necessary in reference to some events which occurred before and during the debate on the Canadian bill that became the *Access to Information Act.*

With the exception of the Cabinet Chamber, Canada traditionally is open in its political and judicial institutions. Closed courtrooms, inaccessible legislative chambers and committee rooms are rare and justification is usually required for *in camera* hearings. Canadians are justly proud that they have a daily question period in the House of Commons that they can observe as well as other proceedings in Parliament. They take for granted open Courts and public judicial and other decisions.

The Canadian Constitution confirms the right of freedom of expression, with its companion, freedom of the press. We say and print what we wish, subject only to reasonable limitations such as the laws on libel, sedition, pornography and contempt of court. Publishers comment on, criticize and disagree with the government with no need to submit their material for pre-publication censorship.

Is Freedom of Information Different?

There is, I suggest, a difference between the tradition of open institutions and legislated access rights or freedom of information. That difference

[1]Department of Justice, Access and Privacy: *The Steps Ahead,* Canada, 1987

[2]Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the Access to Information Act and the Privacy Act, *Open and and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy,* Canada, March 1987

may explain the initial difficulties Canada encountered first in passing an access law and ultimately in having it obeyed, let alone promoted by the government.

The first freedom of information bill was introduced to the House in a private members bill in 1965 by Barry Mather, the New Democratic Party MP for New Westminster. However, the second MP to introduce such a bill in the House of Commons was the man known now as the father of access to information in Canada, Gerald Baldwin, the Progressive Conservative member for Peace River. Many bills followed including one by the Liberal Government in 1972 which was introduced by the Honourable John Roberts, and Bill C-15 which was introduced in 1979 by the Honourable Walter Baker, President of the Privy Council in the Conservative Government. It was not passed before the government was dissolved.

A bill, C-43, was finally piloted through the House of Commons by the Honourable Francis Fox, Secretary of State in the Liberal Government. It became law on July 7, 1982. The bill was intensively debated in Committee through the hot and humid summer nights so that it could be reported to the House of Commons. It was widely assumed that the two opposition parties primarily agreed to conclude the hearings when the Minister agreed to include a Parliamentary Committee three-year review of its provisions.

There is no doubt in my mind that all of the members believed that the purpose of the review was to make the law better by expanding the rights, tightening the exemptions and strengthening the enforcement of its provisions.

Unfortunately, this has not happened.

Living with access to information may be compared to having uninvited guests constantly drop in. You never know when they will show up, how many there will be, whether they will look under the carpet, on top of the cupboard, or behind the sofa; you may not feel up to having company nor do you know whether the children will behave. Such visitors intimidate anyone.

In spite of Canada's tradition of openness, in spite of the normally thick skins of politicians during question period or when faced by the press, both the government and the bureaucracy in Canada have been particularly sensitive to the revelations that have surfaced as a result of the *Access to Information Act.* Ironically, very little has been released as a result of access requests that was not already suspected, or known, or that could not have been learned in other ways. One may conclude that it is the unpredictable nature of access requests rather than the released information itself, that is the cause of the irritation. Unfortunately, applicants under the Act are often seen as adversaries rather than as someone entitled to a government service.

I will not deny that there have been a few instances of unreasonable behaviour on the part of applicants. The surprise is, that while public servants are usually very tolerant of that small

unreasonable proportion of the public, they appear less so when giving service under the *Access to Information Act.*

The desire to be prepared for what may be revealed under the Act was exemplified in a letter, portions of which were made public by the Globe and Mail newspaper on December 3, 1986. The newspaper report read, in part:

> "Government departments have been ordered to consult Prime Minister Brian Mulroney's senior adviser before releasing potentially embarrassing information under the *Access to Information Act.*
>
> "'Where the records being requested relate to the Prime Minister or to the operations of his Office...you should arrange for consultations with Dr. J.A. Doucet, senior adviser to the Prime Minister,' Paul Tellier, the clerk of the Privy Council Office, said in a Sept. 9 letter.
>
> "Copies of the letter were sent to D.B. Dewar, Deputy Minister of National Defence, and James Taylor, under-secretary of state for External Affairs...
>
> "Mr. Tellier notes in the letter that: 'The Prime Minister has asked me to communicate with you with respect to the processing by your department of requests for access to departmental records under the *Access to Information Act.*'"

The government has not denied the existence or content of the letter. The consultation suggested by the letter was seen by many as improper interference with the operation of the Act. However, I have already publicly stated that in my opinion consultation *per se* is not unlawful and I would seek only to intervene if there is evidence of political interference, or if consultations result in efforts to impede the proper exercise by an individual of his or her rights under the *Access to Information Act.*

Nevertheless, there is equally no doubt in my mind that the message taken from the letter by many public servants was different from that which the actual words of the letter conveyed. Rightly or wrongly, public servants believed that the message was that disclosure under the Act may cause the government embarrassment and that such embarrassment should be avoided. Consequently, it would take a very independent, strong-minded public servant to argue with superiors in favour of release. Again, if records are legitimately exempted, I have no quarrel. However, the Canadian Act contains a number of discretionary exemptions, and that discretion to disclose is not likely to be exercised in favour of release after receipt of a letter such as Mr. Tellier's.

Before the *Access to Information Act,* access to information was a privilege granted a trusted few. There was probably a general feeling that things were under control, barring the anonymous disclosure by means of "brown envelopes."

The Act made access an enforceable legal right, subject to express exemptions, excercisable by citizens and landed immigrants regardless of their motive for the request or the intended use of any released information. But in *"The Steps Ahead"* the government suggests that those legal rights are being abused.

I think a number of ministers and public servants believe the Access Act goes too far. From an historical perspective such a desire to pull back is not unique; society often retreats when it thinks it has gone too far in any direction.

While I doubt that the electorate would tolerate a repeal of the *Access to Information Act* or that a government would repeal the *Access to Information Act,* I repeat that the response of the government to the Parliamentary Committee's report places the rights in considerable jeopardy.

Gerald Baldwin has said that it takes a virgin government to enact access to information laws. To that I would add that their survival requires a sophisticated electorate and a mature, thick-skinned government. A determined, independent and adequately funded Information Commissioner helps.

Why is Open Government Necessary?

Government is accountable through openness. Access to information helps the public determine how government works and ensures that government acts in accordance with law and its own established procedures. Access to information ideally should be a check on the government's duty to act fairly, and to show respect for individual and minority rights. The public wants to know how the government spends money, and how and why other decisions are made. The public may wish to learn about a specific government program and whether its objectives were met and at what price. The public wants to ascertain for itself whether anyone received an unwarranted benefit from the government; it may want to know what outside advice the government received, at what price and from whom. Finally, judging by access requests, the public is extremely interested in poll results.

It may be argued that the government, in due course, makes most of that information available. However, the electorate has a guarantee of receiving more facts through freedom of information rights. This is so even if that right of access is used more by opinion makers such as journalists, academics and special interest groups than the average member of the public. The problem legislated access rights present for the government and the administration, as stated, is that they are unable to control what, when and how much information is divulged. Consequently access requests are often considered as nuisances, rather than as indicators of subjects of electorate interest.

The public use of the Act costs the government money. But concern over these costs should not diminish the availability of government information. Disclosed information motivates the informed debate that is essential to a fair social order. Denial of access spawns ill-informed speculation and unfounded rumours about government operations. Release of information can create a better understanding

of the difficulties facing those who govern and perhaps generate even a measure of sympathy.

Given the obvious benefits of a free flow of information, why such a negative government response to the Parliamentary Committee?

What Went Wrong?

In *"The Steps Ahead"*, the government professes a belief in the public's right to know. However, a different story is told by the offhand way that the response dealt with, or simply ignored, the Parliamentary recommendations for substantial changes to the Act. I think the government has bared itself to criticism not only from the cynics but from the serious users who understand and accept the need for a balance between rights to access and certain other goals and needs of society. The exemptions to the Act were carefully analyzed in evidence before the committee and in the committee's unanimous report. Yet, the government ignored the recommendations for tightening up any exemption.

The hidden message in *"The Steps Ahead"* has far more impact than has its stated commitment to open government. That hidden message has been felt by users and by this office. It has increased delays and encouraged institutions to withhold or delay access on technical or irrelevant grounds. Without any genuine government commitment to the principles of the Act, public servants too have shown apathy and have nothing to gain through zealous compliance; there may even be rewards for non-compliance.

The existence of access rights appears to stimulate more federal government resentment than does any other right or entitlement. Public servants argue that they should not prepare someone else's thesis—(they should not); they object to the fact that "these people" make money by selling the information they get—(a few may, but making money on what a person learns from the government is not unique to the *Access to Information Act*); there are objections that users go on fishing expeditions—(the Act permits that if the requestor is prepared to pay).

There is, however, another reason for public servants' displeasure, although they do not mention it. Reviewing a record for access is frequently boring, time-consuming and unrewarding. Some of this resentment might evaporate if the government message supported the principles of freedom of information and public servants involved. For example, in their performance ratings, credit could be given specifically for good service to the public in the access field.

In this game of hide-and-seek, our investigators can become hapless pawns. When they insist upon observance of the severance principle, requiring release of every word of every sentence that does not qualify for exemption, public servants ask them to show how it can be done. Thus investigators sometimes end up doing the whole record and then, in effect, reviewing our own suggestions to determine what is exemptable.

Should we deny this help, institutions will apply less and less severance and users will not get what they are entitled to get. Where refusal to consider severance is complete and we do not think such is justifiable, we make recommendations for release "subject to the Act". That is neither effective nor a good use of anyone's time.

Should the Minister reject the recommendation and an application is made to court, the court will not be in a position to carry out a page-by-page severance review, but will have to rely on the word of the institution that they have done what is possible. The court, if it concludes that some severance is possible, may order that it be done and everyone will be back where they started: someone still has to do the onerous work.

Other problems occur. Institutions have begun to claim as many different exemptions as possible for any given portion of a record that they seek to withhold. We believe this practice may persuade some users of the Act that it is hopeless to complain.

New practices have been developed—some with the best intentions. For example, an institution will inform a requestor that they can informally deal with his or her request. It may be so but the applicant is then not informed in writing of what has been denied nor of the right to complain.

Here is yet another problem. Sometimes clarification of what a requestor wants may be necessary. When the clarification produces an essentially different access request the mandatory response time-frame is reset. But in some cases institutions have attempted to reset the time-frame by seeking clarification unnecessarily or in instances where the clarification did not alter the essential nature and scope of the request. How serious is this practice? Institutions have been known to achieve clarification over the telephone and then advise the applicant by letter that the clock does not start to tick until the department has received a written confirmation.

As the following section illustrates the Parliamentary Committee laid out the route to an even better Act. The government blocked the road.

"The Steps Ahead" - Review

The following comments are our reactions to the government's response paper, "The Steps Ahead" which followed "Open and Shut", the report of the Parliamentary Committee that reviewed the Act.

Most of our headings correspond to those of "The Steps Ahead". For additional information, the reader is referred to the two reports, the evidence before the Committee and our 1986-87 Annual Report (pages 3-17), which contain comments on the relevant portions of the Committee's recommendations.

Informing the Public

We welcome the government's promise to "move to launch a public awareness campaign... to inform Canadians about the Act and the role it plays in the government's overall policy to provide information to the public". The government's commitment to "amend the (Act) to provide a public education mandate for the office of the Information Commissioner" and the provision of funds for such activities solve some of the problems concerning the Commissioner's mandate that I have mentioned before the Committee.

Establishment of a formal public awareness program on access to information constitutes a much needed change and this program should help improve attitudes so that the public service may view access rights more positively. The promised specialized training package planned for the coordinators will assist this group of public servants which (as has been recognized in earlier annual reports) is in dire need of moral support.

Expanding the Right to Access

The Parliamentary Committee recommended that the current schedule of the Act which lists those government institutions covered by the Act be replaced by a list of those not covered. While the Office did not take a position on this issue during testimony before the Committee, we agree with the recommendation. Such change would show the public any government action taken to diminish the extent to which government institutions are covered by the Act.

The Committee also recommended that the Office of the Information Commissioner be subject to the Act and there are no reasons why it should not. However, our office is subject to a statutory prohibition against disclosure of information obtained in the performance of our duties except for such specified purposes as reporting to Parliament and dealing adequately with complaints. Consequently, we may have to transfer many requests to the departments involved and requestors may not receive much information from our office.

If our office becomes subject to the Act, there will be need for a special procedure to review any decision the Commissioner makes not to disclose a record from our office for which an access request has been made. Presumably a complainant would be able to apply immediately to the Federal Court.

Eligibility to Apply for Access

Only Canadian citizens and landed immigrants have rights under the Act but we have suggested that this limitation is illusory. Any determined individual should be able to find an agent to apply on his or her behalf. The Committee recommended that any natural or legal person should have the right to access, regardless of domicile. We agree. The government rejected the recommendation saying that the "additional cost involved is not acceptable". We believe it ignores reality to argue that desirable universal access would be too costly and we predict no impact from an amendment to remove the present limitations.

Facilitating Access

The government responded positively to the Committee's recommendations to facilitate access by using electronic means. It proposes to explore the use of a single data base to provide a variety of publications to assist users of the Act. We urge the government to also recognize the interest Canadian librarians have shown in the Act and to sponsor—on a continuing basis—information seminars for the librarians. Possibly this could be done in conjunction with the authorities of those provinces which have enacted access laws.

Coordinators - The Front Line

The government, recognizing the vital role the access coordinators play in successfully implementing the Act, has promised steps to update the coordinators' requirements and duties, emphasizing their need for direct access to the deputy minister or other senior officer so that responsibilities are fully discharged and problems solved as quickly as possible. A training package is to be developed. We applaud this, but must again emphasize that the coordinators need much more; for example the support of the government by an unequivocal message that coordinators will not be blamed nor will their careers be at risk, when requested information is released in accordance with law and the government finds the result unpalatable.

Time Limits

Response to access requests is frequently delayed. Delays may cause the information to become useless, giving rise to an oft repeated phrase: "access delayed is access denied".

In the fall, 1986, we began giving priority to delay and time extension complaints. Later, one investigator was exclusively assigned to deal with such complaints, and now they are being dealt with at a pace much faster than before. Unfortunately the number of such complaints increased simultaneously: this year we dealt with 167, last year there were 80, in 1985-86 there were 62, in 1984-85 41, and the first nine months, 12.

Our office is not always able to bring relief as quickly as the requestor needs it. Many have given up complaining about delays, and therefore the number of complaints on the subject may not give the whole picture.

In some instances we applied for judicial review on the ground that access is deemed to have been refused even when we knew that the government institution might itself not have total control over when the records would be released. For example, the institution might be waiting for word from another government and have underestimated the time required.

The delay problem also arises because applications for judicial review are time-consuming and frequently records are released after a court application is filed and before the matter is heard. Thus, the government institution has little to lose from a delay complaint.

On the other hand, government institutions that act fairly and invoke extensions only when necessary feel dealt with unjustly if, in one out of many cases, they fail to meet their own deadline and we report to the minister. They believe they should have earned credits for their previously excellent performance. I can sympathize, but when a complaint of delay is substantiated, we must, in fairness to the complainant, report the fact to the minister. The time limits are set by the Act, and neither this Office nor the institution can properly overlook violations. Access to be meaningful must be timely, and it is our duty to see, so far as is possible, that institutions are discouraged from being late or unnecessarily invoking lengthy extensions.

The Act requires government institutions to process access requests within certain time limits. Government institutions may extend these limits when large numbers of records are involved and meeting time limits could unreasonably interfere with the operations of the institution, when consultations are necessary that cannot reasonably be completed within the time limit, or when third parties must be notified. In the first two cases the institution must specify the new time limit; not so in the third. When the time limits are exceeded, the Act provides that a refusal of access is deemed to have occurred.

Our delay investigations have shown that a small number involve failures to meet initial 30-day response time limits and that most delays occur when an institution fails to meet the extended time limit that it put into effect. Generally such delays are attributable to one of four reasons:

— Some departments have not delegated authority to disclose to the access coordinator. Thus the response must await the signature of the Minister or of a senior officer;

— When consultations are necessary with other departments, provinces or foreign countries, those consulted may be slow to reply, even though they have been asked to respond by a date that enables the original department to meet the time limit;

— Although it is not necessary to specify the duration of a time extension when third parties are notified, some institutions do and then cannot always meet that date. In some cases this is caused by the institution's failure to notify the third party within the first 30 days after the access request is received, as is required by the Act;

— Most frequently departmental coordinators attribute delays to staff shortages. Some departments lack full-time coordinators, making the job a secondary function to a main task. Other departments have allocated substantial resources, but even they are unable to meet the time requirements when a great number of access requests are filed in a short space of time.

Exemptions - General

In "The Steps Ahead" the government has not addressed the evidence before the Committee, the Committee's recommendations to reconsider the exemptions, and our assertion that sometimes exemptions are abused so as to withhold records for irrelevant reasons. In fact, the suggestion that it should be necessary to show some injury to justify an exemption appears to have been ignored.

Since the government purports to support the principle of freedom of information, it ought to accept that information should be withheld only if its disclosure would cause injury.

We continue to believe that all exemptions to records subject to the Act should be discretionary and subject to an injury test with the possibility of Court review of the exercise of discretion. This is covered in more detail in conjunction with comments on the specific exemptive sections which follow.

The government states that exemptions protect sensitive information relating to such vital interests as national defence and security, law enforcement, and the management of the economy. It adds that exemptions also protect individual interests in personal and business-related information and the public interest in the effective operation of government.

Specific Exemptions

The text of exemptions is reprinted in Appendix II.

Section 13

Section 13 deals with information received from other governments. In this context the Parliamentary Committee report dealt mainly with personal information and its protection under the *Privacy Act,* particularly with reference to personal information originating with a province. The government, ignoring this major concern of the Committee, switched the focus to "sensitive" information received from other governments. In doing so, it failed to consider the anomaly that occurs when personal information that would otherwise be available under the Act (for example, with the consent of the person to whom it relates) must be withheld solely because it was collected by a provincial or foreign government.

As other governments enact access laws (half the Canadian provinces have) the federal government might take the initiative to achieve reciprocal legislation to ensure that a record withheld on the ground that it was provided by another government is subject to access rights in that other jurisdiction.

Section 14

The government will consider the recommendation of the Committee to change the word "affairs" to "negotiations" in section 14. We support the recommendation and suggest a time limit in this section.

This is one of several sections that include an injury test, followed by paragraphs that indicate specific types of information that may cause that injury if released. The interpretation of such sections is a contentious issue. Our position, which applies to all such sections, is covered in section 15 comments.

Section 15

The government's expressed belief that the Act now strikes a proper balance between the right of access and the need for confidentiality fails to come to terms with the problems of interpretation that arise in this and other sections.

Section 15 opens with a general statement that disclosure of a record may be refused where it contains information the disclosure of which might reasonably be expected to cause harm to specified interests. This, as in other sections, is followed by a series of paragraphs "including" a description of information relating to a number of subjects. The evidence before the Committee and its report described the interpretation issue that has arisen from sections so organized. Shortly stated, some government institutions interpret these sections to mean they can withhold information based exlusively on the introductory portion. The issue is not even discussed in the government's response and we doubt that it intends to deal with the matter at all in its promised review of exemptions.

We maintain that a government institution, to substantiate an exemption, must show a reasonable expectation that disclosure would injure one of the interests specified in the section, *and* also that the records are of the kind, or are similar to those described in one of the paragraphs.

Some institutions reject our interpretation, believing that they do not have to cite a paragraph and that the classes or categories are merely illustrative. They argue that all the government has to show is that there is a reasonable expectation of harm.

Permitting an institution to exempt without paragraph reference violates the principle of the Act requiring that reasons for exemptions be limited and specific and that the complainant be entitled to notice of the grounds for exemptions. Reference to the injury statement alone ignores core principles of the Act.

There has been no judicial interpretation of the issue. We foresee possible applications for such review in the following situations:

a) No injury has been established but the class or record has been correctly cited.

b) Injury has been established but the paragraph cited is not applicable, nor can an analogous class of record be established.

c) Injury has been established but the institution refuses to specify a paragraph or otherwise describe the qualifying class of record to the applicant or even to our office.

In our view, exemptions would be invalid in all three situations.

Our office has already received complaints based on the failure of government institutions to specify the paragraph describing the kind of information involved. These may ultimately produce multiple applications for judicial review.

We urge Parliament to avoid this by amending the Act to clarify the meaning of these sections. Otherwise, if our interpretation is correct, it is possible that the government will not be able to refuse disclosure of records where release of the information might be seriously detrimental to the public interest.

Section 16

We have no comment on this section, not dealt with in "The Steps Ahead".

Section 17

This section was not the subject of discussion during the review. *The Information Commissioner v. Minister of National Revenue,* included under the heading "Federal Court Review", illustrates the use of this section.

Section 18

"The Steps Ahead" said that amendments will be made to section 18 to facilitate access to testing results done by the government. This meets the Committee's recommendation and would be useful.

Section 19

The Parliamentary Committee recommended that the provisions of the *Privacy Act* that define personal information (section 3) and the use that may be made of personal information (section 8) be included in the *Access to Information Act.*

This recommendation recognized that applications for personal information are made under the *Access to Information Act* and we agree that it would be useful to repeat the privacy provisions in that Act. The Committee also recommended improvements to the definition of personal information. We agree.

The Committee considered section 19(2), which provides that personal information may be disclosed with the consent of the individual concerned, where the information is publicly available, or where disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act.* It recommended the subsection require, rather than permit, disclosure in any of these circumstances. That would agree with our interpretation of the decision of *Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration,* [1986] 3 FC 63, Federal Court No. T-276-85, November 27, 1985 and May 2, 1986.

The Committee recommended disclosure of the exact salaries of order in council appointees. The question was dealt with in a complaint before the Commissioner as a result of which the government issued a press release indicating ranges of salaries requested. (See under Federal Court Review, *Information Commissioner v. The Privy Council Office.*)

The government's response agreed that *Privacy Act* changes could make it a more effective data-protection statute and may consider amendments aimed at clarification; for example to ensure that sensitive information, such as employment equity or conflict of interest declarations and performance appraisals, be treated as personal information subject to privacy protection. The government will also ensure that information about individuals holding licences and permits which do not confer a discretionary, financial benefit continues to be protected as personal information and will amend the definition to exclude information about individuals who have been dead for more than 10 years rather than 20 years as is currently the case.

The government made no response to the recommendations dealing with the salaries of order in council appointees, or on recommendations directed at subsection 19(2).

While the government's response as well as the Committee's recommendations were made with reference to the *Privacy Act,* they are important to access Act users because the Information Commissioner deals with complaints about personal information withheld based on section 19. We welcome the government's intention to clarify the definition and use of personal information.

In dealing with such complaints our office believes that affected individuals must be treated fairly. There is no provision in the Act to give notice to those whose personal information might be the subject of a recommendation for release unless the information falls within the definitions of confidential business information (section 20). Therefore we welcome the Committee's recommendation that the *Privacy Act* be amended to require notification to individuals of proposed release in the public interest (paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*).

We understand the two acts as follows: if, on the investigation of a complaint, we conclude that personal information is releasable in the public interest with reference to paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act,* we may, based on the duty to act fairly, contact the individual concerned to bring to his or her attention the existence of the *Privacy Act* and the role of the Privacy Commissioner. In appropriate cases we might also seek consent to release. If a recommendation for release is made, we believe that the head of an institution who accepts that recommendation is obliged to inform the Privacy Commissioner prior to any release.

The government has not had this issue placed before it in those terms previously, but as amendments to the *Privacy Act* appear to be contemplated, we urge the government to consider providing for procedures that enable individuals to make representations to deal with their records. The procedures provided for third parties in the *Access to Information Act* may serve as a model.

Section 20

The government response has adopted the Committee's recommendations dealing with confidential business information.

"The Steps Ahead" mentions the proposed "trade secrets" definition in the Criminal Code, which if adopted, the government would consider using in the Act. Trade secrets will be made subject to disclosure where public health, public safety or protection of the environment is at stake. The government also accepted the recommendation to provide notice to third parties by means of advertisements.

These proposed changes will benefit all the parties involved.

However, there remains a concern in our office about third party procedures. This was described in our original brief to the Parliamentary Committee:

> "Under section 9 of the Act the government may extend by a specified period the time limit to respond to an access request if consultations are necessary to comply with the request.
>
> "This provision is not limited to consultations within the government. In some cases, the government has used it to consult with a potential third party intervenant, rather than send out formal third party notices under section 28. This practice is desirable in one respect: it can be used as a quick means of determining if there are grounds for refusing disclosure under section 20 of the Act and in some instances the third party may even give its consent to disclosure.
>
> "However, the practice does not give the third party its formal right to make representations and to apply to the Federal Court for an order prohibiting disclosure. Such informal consultations may also leave the government department open to the criticism that by setting its own time limit to complete the consultation process it creates a dilemma in cases where the third party issue is not resolved: whether to disclose the record anyway (and meet the time limit) or continue the consultative process and run afoul of the time limits.
>
> "By following from the outset the third party notice procedure under section 28, the government is forced to make a decision quickly, but at least the third party has the right to bring the case before the Federal Court."

We hope this concern will be taken into consideration during the preparation of the other proposed amendments.

Section 21

Section 21, permitting the exemption of advice and accounts of consultations and deliberations, is probably the Act's most easily abused provision. It is controversial because it is discretionary and contains no injury provision. Furthermore, in *Information Commissioner vs. Chairman of Canadian Radio-television and Telecommunications Commission,* [1986] 3 FC 413, [1986] 1 FTR 317, Federal Court No. T-707-85, February 5, 1986, the Federal Court ruled that once it is determined that a record falls within the class of records that are referred to in the exemptive provision the court has no power to substitute its discretion for that of the minister. It cannot, therefore, order the records' release.

The Committee recommended that the exemption be subject to a harms test, and that it should apply only to policy advice and accounts of consultations and deliberations at the political level of decision-making. The government rejected both recommendations. It also rejected the recommendation that the present requirement that the record must have come into existence less than 20 years prior to the request should be amended to a limit of ten years.

A harms test would be desirable even if the time limit were amended, since institutions would otherwise continue to be able to withhold recent records whose disclosure would cause no harm.

Some government institutions continue to release requested information that might qualify for exemption under the section. We applaud this compliance with the spirit of the Act.

However, other institutions withhold—it appears—simply because it is possible. One example was withholding the schedule for the Ottawa Winterlude after the event was over. Sometimes the section is used to avoid having to review and sever.

During the debate on the bill that became the Act, it was suggested that the public should not be deprived of factual information that was provided as part of the process of giving advice, or contained in accounts of deliberations. We have seen numerous examples of such information being withheld particularly when facts and advice are intermingled. Because of the CRTC decision, we can only appeal to common sense when arguing for severance and release. Too often that does not work.

We maintain that the paragraphs which permit the exemption of advice and accounts of deliberations should be limited to those that deal with policy at the highest level and that an amendment, in addition to the suggested harms test, is necessary to achieve this end.

Section 22

This section, not discussed in either paper, requires no particular comment.

Section 23

Section 23 is discretionary, permitting the withholding of records that contain information subject to solicitor-client privilege.

The Committee recommended that the section "be amended to clarify that the solicitor-client exemption is to apply only where litigation or negotiations are underway or are reasonably foreseeable." The government will consider the recommendation only in the context of a review "to ensure that competing interests are reconciled to the greatest extent possible."

We believe the section on occasion is used to withhold records when the public interest would be better served by release. We also have seen attempts to use the section as an exemption for records dealing with policy, business, and other non-legal matters.

We agree with both the Committee's recommendation and its observation that "The exemption should not be used to thwart the spirit of the (Act) simply because the Department of Justice has had occasion to provide information as part of routine government decision making." The adoption of the Committee's recommendation would not prejudice the public interest. It would obviate claims of privilege like those now being made for inter-office memoranda on legal subjects not relating to litigation or negotiations.

Section 24

Section 24 specifies that the government must refuse disclosure of any information if disclosure of that information is restricted by a confidentiality provision in another federal act. That provision is listed in Schedule II. The Committee, which was required by the Act to make a report on the necessity of section 24, recommended that it be replaced by mandatory exemptions contained in three specific acts, concluding that for other cases the exemptions in the *Access to Information Act* provided sufficient protection to the public, personal, and corporate interests. The government has stated only that it will explore other options.

We agree with the Committee's recommendation.

The Existence of Records

Subsection 10(2) entitles an institution to neither confirm nor deny a record's existence. This, mentioned in public appearances, has provoked amusement. But it has a purpose. When knowledge of the existence or non-existence of a record in itself can cause injury, the use of subsection 10(2) is legitimate.

A few examples are: a request for a record that would enable the requestor to learn whether certain military experiments have taken place; a request to find out whether a patent application has been made; a request for information about successful attempts at breach of security at a penitentiary or an embassy.

The Committee recommended that subsection 10(2) should be applicable only when an exemption was claimed under sections 13, 15, or 16. However, an institution should be able to use the subsection when claiming any exemptive section, subject to one condition: the institution should be required to show that informing the requestor whether the record existed would cause the injury described in an exemptive section.

Kealey & Vienneau

On March 3, 1988, the Federal Court of Canada, Trial Division, delivered judgment in the cases of *Kealey v. Solicitor General* and *Vienneau v. Solicitor General.* The facts, the issue, and the judgment are summarized elsewhere in this report under "Federal Court Review".

Although we have appealed that judgment, we must now, of course, accept the law as interpreted by the Court. Comments on the interpretation are made not to dispute it but to urge Parliament to consider an immediate amendment to the Act to ameliorate the real difficulties it creates for information requestors.

The Court found that a government institution which withheld portions of records was not required to either annotate the blanked-out portions of the released documents to show the exemptive provision used for each, or to specify the portion of the record deleted pursuant to each exemption in the notice given under paragraph 7(a). Rather, the Court held, it was permissible simply to list all the applied exemptions in a covering letter.

The Court commended the practice of showing which exemption applied to which specific portions of the records. This practice, developed in 1978 under the privacy portion of the *Canadian Human Rights Act,* was introduced by the RCMP and National Defence and was continued by other departments under the *Access to Information Act.* It makes it easier for requestors to decide whether they should complain about the deletions from the record. Despite the fact that the Court commended this practice, we fear that government institutions, because of the judgment, will no longer follow it.

No doubt, a sophisticated requestor with sufficient patience, time and money could discover the exact justification for each deletion, by submitting successively narrower access requests. This is not, however, a substitute for an amendment.

Finally, we have on occasion faced the argument that specifying the exemption for a particular portion of the record created the injury the exemption was designed to prevent. We have accepted the argument where it was justified by the content of the record, providing our investigator was informed of the employed section.

Cabinet Confidences

The government has rejected the Committee's recommendation for changes to section 69 and to the *Canada Evidence Act.* Some limitations upon access to Cabinet papers are desirable, but the present exclusions from the Act are very extensive. Furthermore, certain changes in Cabinet procedures have resulted in few or no discussion papers being available, so that the public is unable to obtain factual background documents upon which Cabinet decisions are taken, as intended by paragraph 69(3)(b).

Fees

"The Steps Ahead" says: "A recent study has estimated actual costs of processing the 12,000 requests [handled during the period July 1, 1983, to end of March, 1987] at $34 million or $2,833 per request" while "total fees collected have only amounted to approximately $141,500." The government adds: "Processing an access request provides a benefit to the requestor at the expense of the taxpayer." While these figures may horrify the average taxpayer, stating the situation in solely financial terms is too commercial. Benefits to taxpayers and all Canadians arise from the existence of access rights that cannot be measured in dollars. The main such benefit is the creation of accountability and openness on issues chosen by the requestors and not by government.

The government also says that the "amount of fees collected appears inconsequential compared to the real cost of processing requests and could be used to argue that fees should not be collected at all. However, there remains an important principle that a fair proportion of the costs incurred be passed along to the user."

Yes, some user fees are necessary. If none existed, users might ask the government for every record it holds and probably bring the administration to a standstill. The thrust of the Parliamentary Committee recommendations regarding fees was that the application fees should be rescinded; that the first five hours of search and preparation should remain free; that if no record were found no fee ought to be charged and that the regulations should incorporate a fee waiver policy. The government is "in agreement with the Committee's observations that some changes are clearly required to the current fee structure" and it "will therefore base the assessment of photocopying fees and other reproduction services on market-rate criteria, as the Committee recommends.

The government also promises a Policy Guide to establish criteria for the waiver of fees to produce a fair and consistent application by all government institutions. The criteria, the government says, will "take into account matters such as whether the dissemination of the record will benefit public health, safety or the protection of the environment". While we agree that these are all factors that should be considered in the fees decision, we hope that there will be others.

The federal government provides many services to the public without charge. In a period of financial restraint these may have to be curtailed to some extent, but to single out access users and attempt to have them so far as possible bear the whole costs of processing requests seems unwarranted.

The government outlines its new fees policy as follows:

— the application fee will be eliminated;

— free service for each request for search and preparation time or equivalent services within the zone where it is not economical for the government to recover a fee. Otherwise, fees will be assessed;

— there will continue to be no charge for reviewing material for exemptions or for shipping; and

— subject to the above, fees will be assessed on the basis of the real costs for processing requests.

We assume from the first two items that the government intends to abolish the current provision for five free hours of search and preparation and that real costs will be the norm except for the simplest requests.

The proposed changes would stop applicants from making requests limited to what may be retrieved and processed within the first five-hour periods. That may have been the intention, particularly since a few ingenious requestors have developed schemes for sequential access requests that save them fees.

The government's announced intention to assess fees to recover the real costs of processing requests goes hand in hand with the proposal to allow government institutions to disregard access requests that are considered to be trivial, frivolous, or disruptive.

These two measures, both of which are open to serious objection, seem incompatible with each other. In effect, a government institution will appear to be willing to provide a service for a fee based on real costs but reserves the right to refuse to provide that service.

Once Parliament legislates what almost amounts to a user-pay access scheme, the imposition of conditions (in addition to exemptions) is not warranted. There are reasons to fear that providing authority for the government to refuse access based on the importance of the information requested or the difficulties that the request may cause, could result in access being denied solely on the ground of expediency or for arbitrary and discriminatory reasons.

Trivial or Frivolous and Disruptive Requests.

The *Access to Information Act* section 2 incorporates the principles that underlie freedom of information in Canada: that government information is to be available to the public and that necessary exceptions to the right of access are to be limited and specific. The borderline between the right to know and the government's right, or discretion, to withhold can be determined by reading the sections that describe the exemptions and judicial interpretations of the Act.

"The Steps Ahead" introduces the entirely new concepts that access rights may be abused; that requests may be for trivial information or that the requests themselves may be frivolous or vexatious. The government does not believe that such "abuse" should be "condoned". The report correctly states that as the law now reads "once a requestor pays the application fee and any necessary deposit, a government institution must proceed with even the most frivvolous request." The government adds: "experience has also indicated that the scope of many requests requires that considerable time and effort be expended through an institution to process them."

Introduction into the Act of a provision that would permit an institution to refuse an access request because the institution deemed it abusive, would mean that a requestor, able and willing to pay the real costs of his or her request, could never be certain that the request would be processed.

In the first instance, the request would have to pass a very subjective test: would it take too much time and effort? Would it cause unreasonable diversion of resources away from the institution's other operations or interfere unreasonably with the ability of ministers to perform their functions? Would it be for what they considered trivial information? Such amendment, which the government says it will consider, would change a fairly clearly defined legal right into a nebulous one. The introduction of the notion that an individual might abuse a legal access right is a serious attempt to erode the fundamental principles of the Act itself.

The government's response would make it necessary to evaluate the importance of the information sought in order to decide whether the request was for "trivial information".

This presents many questions. Who assesses the importance of the information—the government or the requestor? If it is the government, can the requestor complain to the Information Commissioner? Can judicial review be sought? Would a writ of *mandamus* with *certiorari* in aid be available on the basis that the institution had acted in bad faith or on some improper grounds? Or will government need the authority of the Information Commissioner before declining to process the request?

The government speaks of "disruptive" access requests. It appears this means requests that cause "an unreasonable diversion of resources from an institution's other operations or... interfere unreasonably with the ability of Ministers to perform their functions."

What will be deemed "unreasonable" is not clear. One institution, for example, has said that it has a tremendous backlog, the requests having increased beyond all their expectations. To deal with the backlog expeditiously would require more staff in the coordinator's office. Would this be an unreasonable disruption of other operations? And what is the result if processing does interfere with their operations and they consider the interference unreasonable? Does all processing stop? Do they rate the access requests and determine which ones will take the least time? Or would they, as some institutions do now in determining which access request will be delayed, give preference to requestors who are infrequent or new?

The same questions arise concerning "trivial". Who will decide; the government, the Information Commissioner, or someone else? Will judicial review apply, and above all, what standards are to be applied?

Finally, it should be noted that paragraph 9(1)(a) already gives the government institution a lot of room to avoid disruption. Where "the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records" the government may claim an extension of time if "meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution".

There is a real danger that institutions will use the authority to refuse trivial, frivolous and disruptive requests as another way to delay in a process that already takes too long; government institutions have nothing to lose by delay.

The Minister of Justice, the Hon. Ray Hnatyshyn, responsible for the government's response, has indicated that the proposed amendment will not take place without consultation. That is good news.

Based on the experience of our office, I predict that the public will resist this suggested change. Denying requests deemed frivolous or disruptive or to be for trivial information, introduces a subjective element which should not be tolerated.

Audits of Institutions

We have taken the position previously that the power to initiate complaints is sufficient authority to ensure that government record-keeping does not frustrate access users. We have commenced several such self-initiated complaint investigations.

The most important ones this year deal with a large number of delay complaints against specific institutions as we intend to determine whether there are systemic reasons underlying the general problem. We will report on these activities in the next annual report.

Separation of Commissioners

I agree with the Committee's recommendation for the separation of the Offices of the Information and Privacy Commissioner. The public would be better served if this were implemented.

Judicial Review

The Committee dealt with the problem of the two-tiered standard for judicial review.

Under section 50, permitting exemption of records on the ground that they contain information which if disclosed would injure federal-provincial relations, international affairs, defence and security, law enforcement or the management of the economy of Canada, the Court may order disclosure only if it determines that a government institution did not have reasonable grounds to refuse. Under section 49 (presumably involving less sensitive information) the Court can order disclosure if the government institution is "not authorized" to refuse disclosure. The Federal Court interpreted section 49 to mean that if a record falls within a class which a government institution has the discretion to exempt, the Court has no jurisdiction to review the exercise of that discretion.

The Committee recommended that there be a single *de novo* standard of judicial review and that this standard should permit the Court to substitute its judgment for that of the government institution.

The government said it will not implement these recommendations because the two-tiered standard is based on the fact that the section 50 interests are all matters for which ministers are responsible to Parliament, and because allowing the Court

to substitute its decision for that of the minister in all cases could have "significant implications for the traditional principles of Ministerial responsibility and accountability".

We agree in part with both positions. The final discretion on sensitive information should be left to the head of the government institution. The jurisdiction given to the Federal Court is appropriate and section 50 should be left unchanged.

For other types of information, however, we agree with the Parliamentary Committee that the Federal Court's role ought to be more extensive. Section 49 ought to permit the court to conduct a review *de novo* and substitute its decision about disclosure for that of the government institution.

Concluding Comments

The Committee's report, including its special report on section 24, comprised 118 pages and made more than 100 recommendations. More than 60 of the recommendations concerned the *Access to Information Act* and the functions of the Information Commissioner. "The Steps Ahead" devoted 19 small pages in response to these recommendations.

Frequently quantitative comparisons are meaningless, so it is necessary to add that for the most part the government's response has been non-committal. With some laudable exceptions, the response has been specific only to reject recommendations that the Committee carefully devised to improve the operation of the Act, and supported by detailed discussion in its report.

Worse the government has announced its intention to further restrict the operation of the Act by a new system of fees and by enabling government institutions to disregard what they termed "trivial, frivolous or vexatious" access requests.

The committee stated it

> "is very concerned about a situation in which harmless records are being withheld under statutes designed to promote disclosure. It is likewise concerned about the existence of mandatory exemptions in the two Acts, under which government officials 'shall' maintain secrecy—even though no discernible injury might result from the disclosure of particular records. Accordingly, major revisions in the drafting of the exemptions are considered vital to the credibility of this legislation. All exemptions should be discretionary in nature. They should also generally contain an 'injury test', so that the government institution is required to demonstrate in each case the kind of harm that could reasonably be expected to occur as a result of disclosure.
>
> "Finally, as a general rule, each exemption should stipulate that the degree of injury resulting from disclosure must be 'significant': accordingly, each exemption should be drafted so that the head of a government institution 'may' withhold records or personal information 'the disclosure of which could reasonably be expected to be *significantly* injurious' to a stated interest. When balancing competing interests, therefore, the Commissioners and

the Federal Court should lean in favour of disclosure unless they are convinced that significant injury would result."

The Committee then recommended that each exemption should contain an injury test and be discretionary in nature. This recommendation follows the spirit of the Act and its implementation would constitute a giant step toward more open government. This particular recommendation exemplifies one of the major improvements that I believe parliamentarians hoped for during those long humid summer nights in 1982 referred to earlier when the minister responsible agreed to a three-year review. The government rejected the recommendation.

In conclusion, I adopt the language from the Act that may be used to express the Information Commissioner's opinion of a minister's response to a recommendation: "inadequate" and "inappropriate". These words, I believe, apply to the government's response to the Parliamentary Committee's recommendations.

Good News

In the summer of 1987 we opened a file which, for want of a better name, we called "What Got Out". In it we placed clippings of articles that referred to records apparently released as a result of access requests under the Act.

They are not related to any complaints and their existence demonstrates the variety of records that some users can obtain. These are random examples:

"The confidential minutes of a federal cabinet meeting 20 years ago show the anguish and bitterness that former French president Charles de Gaulle's Vive le Québec libre speech caused Lester Pearson's Liberal government. The minutes, [were] obtained through the Access to Information law,..." The Globe and Mail, Sept. 2, 1987.

"The federal government hired Decima Research to survey visitors to federal pavilions at the Canadian National Exhibition in Toronto, the Pacific National Exhibition in Vancouver and Quebec City's Expo Quebec. This was in 1985, the year that federal exhibits emphasized Canadian achievements. The Globe and Mail's Ottawa Bureau obtained the results under the *Access to Information Act."* The Globe and Mail, Aug. 3, 1987.

"[A] poll of 1,400 Canadians over the age of 18, conducted between March 5 and March 10, 1987, sought opinions on taxation issues, government management of the economy and tax reform. It was completed for the department by Decima Research Ltd. and obtained by The Globe and Mail through a request under the *Access to Information Act."* The Globe and Mail, July 25, 1987.

"[A] federal study, obtained by The Free Press under the *Access to Information Act,* also says the U.S. brewing industry 'has excess capacity approximately double or triple the total capacity of the Canadian industry.'" The London Free Press, Aug. 14, 1987.

"Federal documents released recently under the *Access to Information Act* shoot holes in the argument that dealing in arms manufactures is unproductive because it tends not to generate revenue beyond the initial transaction." The Kingston Whig-Standard, Sept. 18, 1987.

"[A] study, made by the federal Department of Consumer and Corporate Affairs, shows that...the availability of generic drugs does save money for Canadians. The study, completed in mid-1985, was obtained last week by application to the *Access to Information Act."* The Oshawa Times, Sept. 15, 1987.

"Fierce competition from U.S. and Japanese parts companies will hammer many of the more than 1,000 parts companies sprinkled across southern Ontario by the early 1990s, says the study obtained by The Record under access to information legislation." Kitchener-Waterloo Record, Sept. 16, 1987.

"The window industry's biggest weakness is the small scale of the plants, says a report dated October, 1986, and obtained by the London Free Press under the *Access to Information Act."* The London Free Press, Sept. 30, 1987.

"Canada's air travellers can hardly be reassured by the latest news on airport safety. A report, from records obtained by Southam News under access to information legislation, shows that airline security guards - the people who check passengers and hand-held luggage before they board aircraft - had failed to detect about 25 per cent of fake weapons carried through screening posts by transport inspectors." The Windsor Star, Oct. 2, 1987.

"The Canadian and U.S. governments have signed a deal allowing Ottawa to send personal information to U.S. immigration authorities without notifying the individual described in the files." The Globe and Mail, Dec. 14, 1987.

"[An] 84-page confidential report of the investigation was obtained by The Star through the *Access to Information Act.* The report blames understaffing for inmate riot at Joyceville." Toronto Star, Dec. 18, 1987.

"Minister followed scientists' recommendations... Fisheries Minister Tom Siddon stuck close to the recommendations of his scientists in issuing four controversial offshore lobster licences, say documents obtained by the Canadian Press." The Ottawa Citizen, Jan. 16, 1988.

Next year's file ought to be thicker.

Complaints by Number

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 1,700 complaints have been received. Table 1 shows the status of complaints while the other tables show their distribution and disposition.

In previous years we indicated the number of complaint files opened; 100 files typically involved about 120 complaints. This year we deal simply with the number of complaints received.

TABLE I
STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1987 to March 31, 1988	
Pending from previous year	386
Opened during the year	480
Completed during the year	459
Pending	407

THE TERMINOLOGY

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation, a process which leads to a variety of findings and dispositions. Most complaints concern a government institution's refusal to disclose all or part of a record requested under the Act, but we are also required to investigate complaints about extended time limits to respond, fees assessed, the language of records disclosed, publications required under the Act and other matters.

Complaints are found to be justified or not justified, depending upon their merits. Their final disposition depends upon the circumstances. We attempt to mediate disputes between the complainant and the government institution concerned to achieve an acceptable resolution. If these efforts are not successful, a justified complaint will be reported to the head of the government institution as well-founded and, depending upon the circumstances, specific remedial action may be recommended.

If we find a complaint to be not justified, it will be dismissed with no further action required by the government institution involved. Occasionally complaints are discontinued or abandoned while our investigation is still in progress. In such instances our finding will depend upon the merits of the case as we were able to assess them up to the time that our investigation was terminated.

A "Government Institution" is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is therefore subject to the Act. A reference to "The Minister" usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by regulation under the Act as responsible for compliance with the *Access to Information Act* by the government institution. For example, the Chairman of the Canadian Aviation Safety Board is the head of that government institution. The following are specific meanings ascribed to the terms used in this Report.

COMPLAINT CATEGORY

The Information Commissioner is required to receive and investigate the following:

Refusal to Disclose

Complaints from persons who have been refused access to a record requested under the Act or a part thereof. These complaints include matters such as the ground under the Act cited by the government institution to exempt the record from disclosure or to exclude it from the ambit of the Act, inability to find the requested record immediately, or the failure to provide an acceptable reason for non-disclosure.

Delay (Deemed Refusal)

Complaints from persons who allege that they have not been given a response to their access request within the time limits prescribed under the Act. (If a response is late, the government is deemed to have refused disclosure.)

Time Extension

Complaints from persons who consider extensions of time limits to respond to access requests to be unreasonable.

Fees

Complaints from persons who have been required to pay fees under the Act which they consider unreasonable.

Language

Complaints from persons who have not been given access to a record in the official language requested or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate.

Publications

Complaints in respect of the Access Register, periodic bulletins or other publications which the government is required under the Act to make available throughout Canada.

Miscellaneous

Complaints in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

FINDING

Justified

We found merit in the complaint. A legal right had been denied or the spirit of the Act had not been followed:

Not Justified

We were unable to find any denial or legal rights or unfair treatment. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate.

DISPOSITION

Reported as Well-founded

We were not able to achieve a satisfactory resolution through mediation. The Commissioner reported the findings of the investigation to the Minister, along with any recommendations for remedial action which the Commissioner considered appropriate. A report was made to the complainant.

Resolution Mediated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The government was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and to the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Discontinued

Our investigation was terminated at the request of the complainant or was abandoned by the complainant before its merits could be fully determined. Discontinued cases are dismissed as unjustified unless it was reasonably clear at the time our investigation was terminated that there was some merit to the complaint. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Dismissed

Because we did not consider the complaint justified, no further action by the government institution was called for. No recommendation was made to the Minister. A report was made to the complainant and to the government institution about the investigation.

RESULT

Remedial Action

Remedial action was taken (or proposed) by the government institution and we were satisfied that this action was sufficient to rectify the matter complained about.

Insufficient Action

Although we recommended that the government institution take some remedial action in response to the complaint, the Minister refused to implement our recommendation, or the action taken (or proposed) was inadequate or inappropriate.

No Action Required

In the circumstances it was not necessary or not possible for any remedial action to be taken.

TABLE 2
FINDINGS AND DISPOSITIONS OF COMPLAINTS
APRIL 1, 1987 - MARCH 31, 1988
(Five-year cumulative figures in parentheses)

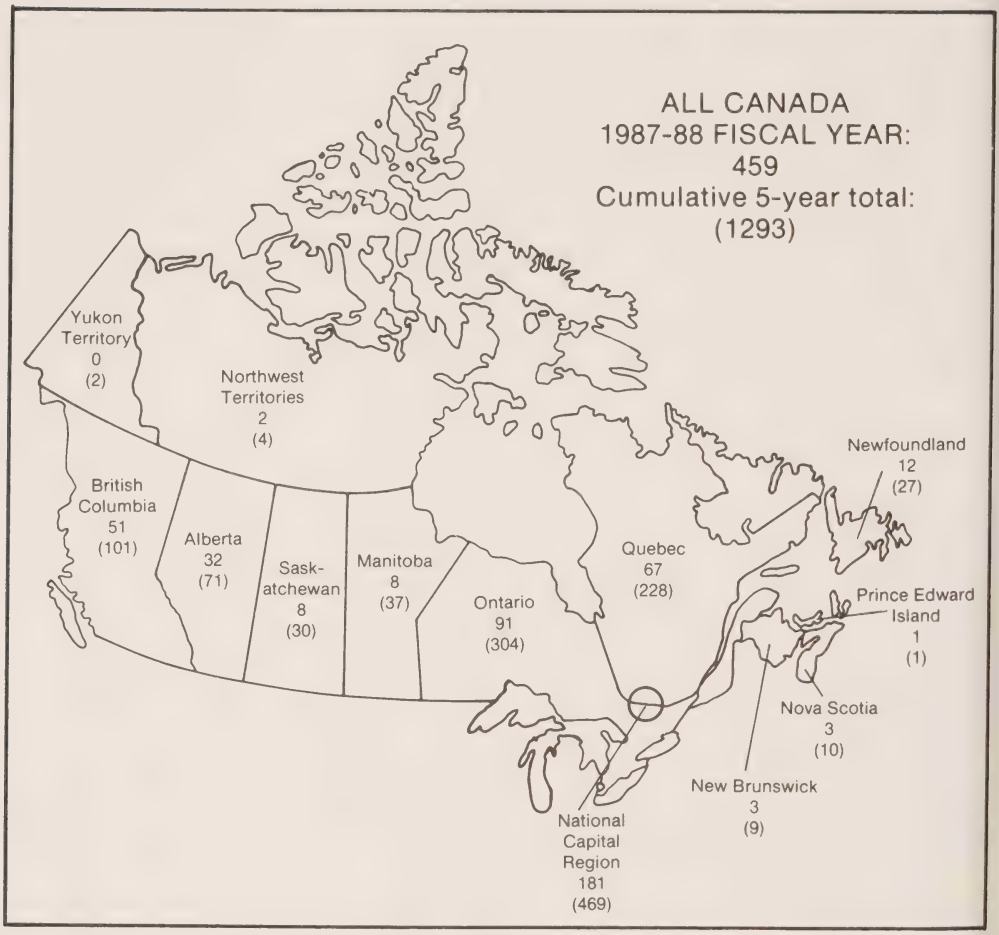
FINDING	JUSTIFIED					NOT JUSTIFIED			
DISPOSITION	Reported to Minister as Well-Founded			Resolution Mediated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant		
RESULT	Remedial Action	No Action Required	Insufficient Action	Remedial Action	No Action Required	No Action Required	No Action Required	TOTALS	
CATEGORY									
Refusal to Disclose	20 (58)	1 (1)	13 (31)	60 (192)	4 (12)	127 (388)	19 (38)	**244 (720)**	**56%**
Delay (Deemed Refusal)	2 (2)	85 (165)	6 (10)	— (1)	5 (8)	18 (36)	1 (2)	**117 (224)**	**17%**
Time Extension	— (1)	13 (27)	— (1)	1 (3)	— (1)	34 (97)	2 (8)	**50 (138)**	**11%**
Fees	— (1)	— (1)	1 (2)	9 (20)	— (1)	18 (77)	3 (6)	**31 (108)**	**8%**
Language	— —	— —	— —	— —	— —	1 (1)	— —	**1 (1)**	**—**
Publications	— —	— —	— —	— —	— —	— (1)	— —	**— (1)**	**—**
Miscellaneous	— (2)	— (2)	— (1)	2 (14)	— (1)	14 (77)	— (4)	**16 (101)**	**8%**
TOTALS	**22 (64)**	**99 (196)**	**20 (45)**	**72 (230)**	**9 (23)**	**212 (677)**	**25 (58)**	**459 (1293)**	**100%**
	5%	**15%**	**3%**	**18%**	**2%**	**52%**	**5%**	**100%**	

TABLE 3
FINDINGS OF COMPLAINTS AGAINST ALL GOVERNMENT INSTITUTIONS
APRIL 1, 1987 — MARCH 31, 1988
(Five-year cumulative figures in parentheses)

Government Institution	JUSTIFIED	NOT JUSTIFIED	TOTAL
Agriculture Canada	2 (17)	3 (24)	5 (41)
Atomic Energy Control Board	0 (3)	0 (5)	0 (8)
Bank of Canada	0 (1)	0 (5)	0 (6)
Canada Council	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Canada Deposit Insurance Corporation	2 (4)	0 (1)	2 (5)
Canada Mortgage and Housing Corporation	5 (7)	1 (11)	6 (18)
Canada Post	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Canadian Aviation Safety Board	1 (4)	1 (1)	2 (5)
Canadian Commercial Corporation	0 (2)	0 (1)	0 (3)
Canadian Film Development Corporation	3 (3)	0 (0)	3 (3)
Canadian Human Rights Commission	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Canadian International Development Agency	5 (7)	1 (2)	6 (9)
Canadian Pension Commission	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	3 (5)	3 (6)	6 (11)
Canadian Security Intelligence Service	8 (19)	10 (26)	18 (45)
Canadian Transport Commission	0 (2)	1 (5)	1 (7)
Canadian Wheat Board	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Communications	4 (7)	2 (7)	6 (14)
Consumer and Corporate Affairs	3 (6)	4 (12)	7 (18)
Correctional Service Canada	4 (12)	6 (9)	10 (21)
Employment and Immigration	20 (49)	13 (41)	33 (90)
Energy, Mines and Resources	1 (11)	3 (18)	4 (29)
Environment	4 (10)	3 (10)	7 (20)
External Affairs	24 (49)	14 (69)	38 (118)
Farm Credit Corporation	1 (2)	0 (1)	1 (3)
Federal Business Development Bank	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Fisheries and Oceans	3 (9)	1 (6)	4 (15)
Finance	11 (29)	2 (20)	13 (49)
Foreign Investment Review Agency	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Great Lakes Pilotage Authority Ltd	0 (0)	0 (2)	0 (2)
Health and Welfare	7 (40)	9 (29)	16 (69)
Immigration Appeal Board	1 (6)	0 (0)	1 (6)
Indian and Northern Affairs	18 (33)	13 (25)	31 (58)

FINDING	JUSTIFIED	NOT JUSTIFIED	TOTAL
Government Institution			
Insurance	0 (1)	2 (3)	2 (4)
Investment Canada	0 (0)	1 (3)	1 (3)
Justice	6 (14)	9 (26)	15 (40)
Labour	2 (3)	2 (5)	4 (8)
Law Reform Commission	0 (3)	0 (0)	0 (3)
National Capital Commission	12 (14)	5 (6)	17 (20)
National Defence	21 (37)	23 (52)	44 (89)
National Farm Products Marketing Council	0 (0)	1 (1)	1 (1)
National Film Board	0 (1)	0 (0)	0 (1)
National Museums	0 (0)	0 (1)	0 (1)
National Parole Board	1 (1)	0 (2)	1 (3)
National Research Council	0 (1)	4 (6)	4 (7)
Port of Montreal Corp.	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Privy Council Office	9 (26)	10 (26)	19 (52)
Public Archives	0 (4)	2 (10)	2 (14)
Public Service Commission	1 (1)	2 (4)	3 (5)
Public Works	3 (5)	1 (9)	4 (14)
Regional Industrial Expansion	3 (5)	8 (25)	11 (30)
Revenue Canada - Customs and Excise	6 (15)	5 (27)	11 (42)
Revenue Canada - Taxation	1 (7)	6 (19)	7 (26)
Royal Canadian Mint	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Royal Canadian Mounted Police	8 (18)	12 (37)	20 (55)
Science and Technology, Ministry of State	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Secretary of State	3 (5)	3 (11)	6 (16)
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	0 (2)	0 (0)	0 (2)
Solicitor General	1 (9)	4 (6)	5 (15)
St. Lawrence Seaway Authority	1 (1)	0 (1)	1 (2)
Statistics Canada	0 (0)	1 (6)	1 (6)
Supply and Services	10 (14)	26 (67)	36 (81)
Transport	3 (18)	11 (25)	14 (43)
Treasury Board	1 (9)	2 (5)	3 (14)
Veterans Affairs	0 (4)	1 (2)	1 (6)
Multiple	0 (0)	2 (7)	2 (7)

TABLE 4
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS BY LOCATION OF COMPLAINANT



Cabinet Confidences (Section 69)

The *Access to Information Act* does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada—Cabinet confidences, as described in section 69—even though these records may be under the control of a government institution. Thus, the government may cite this provision when refusing disclosure of such a record requested under the Act.

The exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the Act can be discomforting when we receive a complaint about the government's refusal to disclose a record. It is true that the Information Commissioner, during a complaint investigation, has the authority, notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, to examine any record to which the Act applies. However, Cabinet confidences are subject to the "normal" laws of evidence, including the *Canada Evidence Act.* Under that statute, a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council can certify in writing to a court, or other authority with the power to compel production of information, that the information sought constitutes a Cabinet confidence and does not have to be produced. In short, no one—not even the judge in court proceedings—has the right to examine Cabinet confidences. As a result, when we receive a complaint involving non-disclosure of Cabinet confidences, we accept the fact that a government institution may refuse to let us examine the records in question.

TABLE 5
COMPLAINTS INVOLVING REFUSAL TO DISCLOSE CABINET CONFIDENCES
July 1, 1983 — March 31, 1988

Disposition of the Cabinet Confidence Exclusion	Disclosure Recommended	Resolution Mediated	Dismissed	TOTALS
Certificate Not Required	0	10	29	**39**
Certificate Required	0	3	15	**18**
TOTALS	**0**	**13**	**44**	**57**

The obvious question arises: How can we advise the complainant on the propriety of the refusal to disclose if we have not seen the records to verify that they are legitimately Cabinet confidences? Rather than formally issuing a subpoena for production of the records, only to be met with a certificate under the *Canada Evidence Act* that the records will not be produced for examination because they constitute Cabinet confidences, an agreement has been reached between the Clerk of the Privy Council and the Information Commissioner to deal with cases where we have some doubt about the application of section 69.

Upon request, the Minister responsible for the government institution involved, or the Clerk of the Privy Council, will certify to the Information Commissioner in writing that the records fall within the description in section 69 of the Act and therefore are not subject to disclosure even to the Commissioner. We then at least will be able to assure the complainant that the matter has been addressed at the highest possible government level.

Table 5 shows how we handled the complaints involving the refusal to disclose a record protected by section 69.

Case Summaries

This report summarizes 42 cases dealt with by the three Commissioners between April 1, 1987, and March 31, 1988. Each case has a heading to help readers identify particular interests. Also shown at the beginning of each case are such particulars as the department involved, the nature of the complaint and the outcome. These items form the basis for the annual statistical tables produced in the Complaints by Number section.

REFUSALS

Invasion of Privacy Unwarranted

File: 0306

Institution: *Public Service Commission*
Complaint: *Refusal - [19(1)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A former English teacher asked us to investigate the Public Service Commission (PSC) refusal to disclose records naming five English teachers who lost their government jobs and were put on a "surplus list" in 1978. The requestor also wanted to know the ranking in order of merit of the persons on the list and their employment status four months later. The requested records had been exempted by PSC under subsection 19(1) of the Act as personal information.

On its face, the information the complainant requested constituted personal information about identifiable individuals; it was "information relating to the education or the... employment history of the individual". (This is part of the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act*.) The real issue was whether an exception to the non-disclosure rule came into play.

The definition also says that information that relates to the position or functions of an individual who is, or was, a government employee is not protected from disclosure. If the persons on the layoff list were considered to be government employees at the time, their names and other information about them would have to be disclosed. If they were not considered government employees their privacy would be protected. We wrote to the complainant:

> "In our opinion, persons who have been declared surplus are not officers or employees of a government institution since their surplus status does not arise until they cease to be employees. The fact that the individual is specially qualified to enter (or re-enter) the public service does not make him or her an officer or employee of a government institution within the meaning of the *Privacy Act* and the *Access to Information Act.*"

We were inclined to dismiss the complaint and invited the complainant to make further representations about our tentative finding.

The complainant pointed out that government employees usually are put on a surplus list with the hope that some other job can be found *before* they are laid off. Therefore the requested information related to the individuals while they were still government employees. We acknowledged our earlier misunderstanding of the significance of the surplus list and agreed that the individuals in question remained public servants while on the

surplus list. This, however, did not mean that all information about them held by the government must be disclosed. We told the complainant:

> "A great deal of information about public servants, such as their salary range, duties, opinions given in the course of employment, and in fact their whole history of career moves is available to the general public. Similar information about persons employed in the private sector would not be available, even if the government had this information in its possession. In order to protect what personal privacy public servants have left, it appears to me that Parliament did not intend to provide for the disclosure to the public at large of the ranking and assessment of [these persons]."

The complainant cited another exception to the rule under the *Access to Information Act* which permits the disclosure of personal information where the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from such disclosure. The complainant compared the ranking of individuals on a surplus list to the ranking of individuals in a government job competition and argued in favour of disclosure of details both to other candidates in the competitive process and to the public at large:

> "[H]ow else can they determine if they have been treated fairly and based upon merit, especially if they are supposed to be hired back according to their place on a list? There is no other way.
>
> "[I]f relevant information as to names, ranking etc., in employment-related situations is withheld on secret lists, it is impossible... to determine whether... public servants who may be involved have been treated fairly and in accordance with the *Public Service Employment Act*. As a consequence of this lack of disclosure, the public servants are ill-served and the public interest of which the public servants form a part is also ill-served.
>
> "Thus, there is a necessity for fairness in any public service employment-related process to be self-evident and open to scrutiny. As mentioned above, this can only be achieved by disclosing relevant information on all people involved in a given employment-related situation..."

We did not agree that this public interest clearly outweighed the invasion of the privacy of the individuals involved and we told the complainant:

> "Presumably there are procedural safeguards in the competitive process to ensure fairness as much as possible without having to resort to the general publication of every detail concerning every candidate.
>
> "As a result, I am simply not able to agree that the public interest in ensuring that [persons on a surplus list] have been treated fairly in a competition requires the disclosure of personal information under the *Access to Information Act* about other persons in the competitive process."

The complaint was dismissed.

Audit Disclosed: Complaint Dropped

File: 0324

Institution: *Secretary of State*
Complaint: *Refusal - [19(1), 20(1)(b)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action required*

Many requestors seek records under the *Access to Information Act* for use in court proceedings.

A lawyer, acting on behalf of a requestor, complained because the requestor was denied access to portions of an audit report of a corporation on the grounds that the exempted portions contained personal information and confidential financial information supplied by the corporation to the Secretary of State.

Our investigation left us dissatisfied that the information in the audit report really was supplied to the Secretary of State by a third party in order to qualify for exemption. The audit report suggested that the activities of the third party corporation and the Secretary of State were in the nature of a joint venture and consequently the government had prepared the report from information already under its control. We were about to give notice to the third party that we intended to recommend the disclosure of almost the entire audit report when the report was tendered and made public as an exhibit in unrelated court proceedings. The department consequently withdrew the exemptions and disclosed the audit report in its entirety to the lawyer, who, in turn, withdrew his complaint.

Disclosure Not Binding Precedent

File: 0343

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - [21(1)(a) and (b)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

After buying a house from Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) the purchaser applied under the *Access to Information Act* for all records concerning his property. He complained when CMHC exempted portions of the records under paragraphs 21(1)(a) and (b).

During the course of the investigation CMHC agreed to release additional portions of the record, maintaining their exemption of significant portions under section 21. The section 21 exemption is not mandatory in nature, but applies only if the head of the government institution exercises discretion to refuse disclosure. We felt that the records should have been disclosed in full and wrote the CMHC president as follows:

> "[E]ven if the undisclosed portions of the requested records could be said to fall within the class of records defined in section 21, we

are not aware of any reason why these exemptions ought to be invoked."

Before recommending disclosure of a record we normally are required to notify any third party who might be affected, in order to give that person the opportunity to make representations. The present owner of the property would naturally be the person most likely to be affected by disclosure. However, the circumstances here were rather unusual. As we explained to CMHC:

"In this case the person who otherwise might be adversely affected by disclosure is the complainant himself... The complainant has made it clear that he does not want the protection from disclosure afforded under section 20 or, for that matter, section 19 of the Act...

"In some instances government departments have exempted requested records with the explanation that the access request is the thin edge of the wedge and even though disclosure may be innocuous to their interests in one case they are afraid that they will set a precedent... The peculiar circumstances of the request at hand are worth repeating. It is only for documents in respect of one property. CMHC no longer has anything to do with the property in question. The person who might be affected by disclosure of the record has consented to disclosure. Thus I do not think that the precedential effect, even if it were a legitimate factor in the decision to exempt, has any force in this case."

Shortly after receiving our recommendation, the CMHC president wrote that the complainant would be given the records, and in the future CMHC looked forward to making such appraisal reports available, subject to review on a case-by-case basis.

Although it took more than two years for the complainant to get the records, we were pleased with CMHC's response.

Second Request Retrieves No More

File: 0427

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist who previously requested access to records about the August 1983 destruction of Korean Airlines Flight 007 filed a second access request six months later for material not previously retrieved. The department told him that any records which might have come under their control since the earlier search was conducted would qualify for exemption under paragraph 13(1)(a) or section 15 of the Act.

The journalist complained about the response. He thought that many more records should be disclosed because he was more specific about what he wanted the second time around.

Our investigation satisfied us that the National Defence officials had not wasted time going over ground they had thoroughly covered previously and their second search was just as thorough.

However, only one additional record had come under the control of the department since the initial search had been conducted and we agreed that it was properly exempted under paragraph 13(1)(a) of the Act.

We also assured the complainant that the department had looked for the specific types of records he had asked for in his second request.

Record Subject to Court Ban Not in Public Domain

File: 0444

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - [16(1)(a) & (c), 19(1), 21(1)(a) & (b)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A publishing company researcher experienced difficulty obtaining RCMP records about their investigation of "Longknife", an RCMP corporal who confessed in court to having sold information to Soviet agents in Canada in the 1950's. The researcher said in her letter of complaint:

> "I would also like to make a further complaint regarding exempted material. I had specifically requested a document from the RCMP 'Longkife file'... marked 'Top Secret', signed by a Sergeant . . . and dated April 20, 1971. This document although entered as evidence in an Ottawa court case against [Longknife] in November 1983, was not forwarded to me.
>
> "I have contacted the court house in Ottawa and they have told me this exhibit would have been returned to the police. As it was entered into the public domain I feel the RCMP are obliged to mail me a copy."

Generally we would agree that if the substance of a document had been made public, it would not be logical to exempt it on the ground that disclosure under the Act could reasonably be expected to be injurious to law enforcement by revealing the identity of a confidential source of information or on the ground that disclosure would reveal personal information about someone. (Both of these exemptions had been claimed.) Our investigation revealed, however, that the relevant record had been considered by the Crown prosecutor as an exhibit for use in court but had not actually been made public. We reported to the complainant:

> "We consulted the Ontario Provincial Court in Ottawa and could not find any indication that records similar to those requested had been made publicly available during the trial of [Longknife]. The Crown prosecutor was at one time in possession of some records about [Longknife] but they were not tendered in evidence. As a result, we were not able to advance the argument that the requested records had entered into the public domain, as you put it in your letter. The court records indicate that there was a ban on publication of testimony (which presumably

would include any documents referred to by witnesses) and so even if the April 20, 1971 document which you had referred to was entered as evidence, it would have been seen by only a few people and I do not think it could be said to be publicly available within the meaning of the *Access to Information Act.*"

Settlement Reached Prior to Court

File: 0598

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - [16(1)(a)(ii), 19(1)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Insufficient action*

A journalist asked the RCMP for records showing the results of their internal investigation into the handling of a 1984 murder investigation in Western Canada. He said that he particularly wanted to know what disciplinary action had been taken against any of the RCMP involved.

The RCMP refused to disclose any records on the ground that they contained information obtained or prepared by an investigative body in the course of lawful investigations pertaining to the enforcement of a law of Canada and also because they contained personal information.

In a letter of complaint to us, the journalist said:

> "The request does not ask for the identity of RCMP officers disciplined after the investigation; it merely wants to know what disciplinary action was taken.
>
> "The request does not ask for information obtained in a criminal investigation; it asked for information obtained during an internal investigation."

After extensive unsuccessful attempts to mediate a resolution, we made a formal recommendation to the Solicitor General which read, in part, as follows:

> "I have reviewed the requested records which indicate the disciplinary action taken in light of the conduct of the members involved, and in my opinion these documents could be released with portions exempted in accordance with the severability principle under section 25 of the *Access to Information Act.* Specifically, the identity of each particular member (including his or her name and service number) could be deleted from the disclosed record.
>
> "I should add that some information about the internal investigation is already public knowledge, including the fact that there was an internal investigation, seven members of the RCMP were disciplined and compensation was paid.
> ...
>
> "The RCMP has exempted the requested records in their entirety on the additional ground that the records were prepared by an investigative body in the course of a lawful investigation pertaining to the enforcement of a law of Canada. This is a discretionary exemption. I do not dispute that the records fall within the words of subparagraph 16(1)(a)(ii) and therefore can be withheld from disclosure. I question

whether the decision to exempt is a proper exercise of that discretion in this case. ... It seems to me that subparagraph 16(1)(a)(ii) is intended to protect the confidentiality of lawful investigations, but once an internal inquiry has been conducted and the matter has been completely dealt with, the results should not be withheld from the public. It is arguable that the results of an internal inquiry ought to be made public in order that all citizens can be assured that the offence provisions of the *RCMP Act* are being administered fairly."

We recommended to the Solicitor General that he disclose records indicating the disciplinary action taken by the RCMP, deleting portions which gave the name or service number of the members in question. The Solicitor General replied:

"I share your view that government institutions should consider disclosing information that falls within the meaning of section 16(1)(a) when they are satisfied that no injury will result from the disclosure. However, in this particular instance I believe that the risk of damage to the individuals concerned warrants exemption of the records under section 16(1)(a)(ii). In addition, I am satisfied that the records consist of information personal to the members involved, and stand by exemption of the records under section 19(1) as well.

"As a consequence, I am unable to comply with your recommendation that the records be dislosed in part."

We did not find this response adequate and reported to the complainant:

"I cannot quarrel with the basic proposition that government institutions should consider disclosing information that falls under paragraph 16(1)(a) when they are satisfied that no injury will result from disclosure. But this does not necessarily mean that disclosure should be considered only if it is clear that no injury will result. I think that it is a question of striking an appropriate balance in the circumstances of the case. In the present case there is no doubt some risk of damage to the reputation of the individuals concerned. That is, they would probably prefer that nothing more be made public about either the incident which gave rise to the disciplinary action or the details of the disciplinary action itself. But when we weigh that against the public right to know how justice is being administered within the RCMP, I think that the case in favour of disclosure is much stronger. Accordingly, I have maintained my finding that the exemption under paragraph 16(1)(a) of the *Access to Information Act* ought to be withdrawn.

"As for the exemption under subsection 19(1) of the Act, the Minister has not addressed the principle of severability under the Act (section 25) by which names and service numbers of individuals could be deleted from the disclosed record so as not to directly identify that individual in conjunction with details of the disciplinary action

concerning him or her. I maintain my position that this could be done."

We remained firm that disclosure was warranted. Also, our legal counsel observed that a great deal of the information in the RCMP reports was not prepared in the course of a lawful investigation, but rather was prepared in the disciplinary action which followed the investigation. On this basis, we applied for judicial review.

The parties ultimately reached an agreement to disclose portions of the record and the court application was withdrawn.

Air India Crash

File: 0624

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - [13(1)(a)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Insufficient action*

A journalist researching the June 1985 crash of Air India Flight 182 was denied access to records held by the Canadian Aviation Safety Board (CASB) on the ground that they contained information obtained in confidence from a foreign state. CASB told the journalist:

> "In accordance with the International Civil Aviation Organization Convention (ICAO Annex 13), the Government of India was considered as the country having the authority to conduct the inquiry into the Air India crash. Canada was granted 'observer' and 'accredited representative' status and all information that could have been received or obtained by Canada is considered privileged pursuant to section 6.15 of ICAO Annex 13 which states:
>
> > 'States shall not circulate, publish or give access to a Final Report or any part thereof, draft reports or any documents obtained during an investigation of an accident or incident, without the express consent of the state which conducted the investigation, unless such reports or documents have already been released by that latter State.'
>
> "... [W]e cannot for the time being fulfil your original request for additional information, given the application of section 13(1)(a) of the *Access to Information Act* which states:
>
> > 'Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained in confidence from
> >
> > (a) the government of a foreign state or an institution thereof.'"

The journalist was not satisfied with that response and wrote to the CASB:

> "I appreciate your explanation of Canada's obligation under the ICAO convention, but I am not certain how or if it relates to the *Access to Information Act.*
>
> "I am seeking copies of all records The Canadian Aviation Safety Board prepared and/or has in its

possession relating to the crash of Air India Flight 182... Could you.... confirm that all the records I request do contain information obtained from a foreign government?..."

Shortly afterwards the CASB released to the journalist records which had been under their control from the outset, explaining that all of the information in their possession had just been tabled at a public inquiry in India and automatically became public knowledge. They offered a further explanation for the reason that they had refused to disclose the records up to that point:

> "That information was obtained by Canada for the Indian government in accordance with the provisions of ICAO Annex 13, an international agreement to which both Canada and India are parties. Furthermore, in the course of our transactions with the Government of India, the latter requested Canada to treat all information collected in accordance with the requirements of ICAO Annex 13 and thus in total confidentiality.
>
> "The foregoing should help you understand why the CASB was relying on section 13(1)(a) of the *Access to Information Act* which provides a clear statutory prohibition to disclosure of such information.
>
> "All the records you had requested were protected by section 13(1)(a) of the *Access to Information Act* and could therefore not be disclosed unless the Government of India consented to the disclosure."

Although the journalist had obtained the records, she remained dissatisfied with the way CASB had treated her access request and lodged the following complaint with our office:

> "While I appreciate receiving a copy of the CASB report tabled at the judicial inquiry in India, I cannot agree with the section of the *Access to Information Act* used to withhold the report from me until it was tabled.
>
> "The CASB says they could not release the report because of section 13(1)(a), relating to records containing information obtained in confidence from a foreign state or institution.
>
> "I would argue that the CASB report is exactly the opposite—a document prepared *in* Canada, by Canadian investigators, based on Canadian analyses, *for* a foreign government or institution.
>
> "While I realize nothing can be done to rectify this case, I would appreciate your investigating the CASB's use of and/or interpretation of section 13(1)(a) so that it is not used to block otherwise available information in the future."

We agreed completely with the journalist's analysis of the exemption. Clearly many documents relevant to the access request in the possession of CASB had originated in Canada and had *not* been obtained from any foreign state, such as photographs of the wreckage taken by Canadian government employees and transcripts of air traffic control communication at Pearson, Mirabel and

Gander airports in Canada. Since paragraph 13(1)(a) of the Act applies only in respect of information obtained from a foreign state it had been improperly used by CASB to withhold a substantial portion of the requested records.

We also dealt with the CASB's assertion that under article 6.15 of the International Civil Aviation Organization convention on investigation of aircraft accidents, the Government of Canada cannot give anyone access even to documents prepared in Canada. We could understand that Canada would agree not to disclose records obtained from another country in the course an international investigation into an air crash (in fact, this position is reflected in paragraph 13(1)(a) of Canada's *Access to Information Act*) but we doubted whether article 6.15 of the International covenant was intended to so severely limit the freedom of action of a state participating in an investigation that Canada cannot disclose records prepared in Canada (and which it did not obtain from a foreign state) to a Canadian. In any event, that issue is a red herring because the rights of Canadians under Canadian law take precedence within our country. We explained this to the journalist:

> "The *Access to Information Act* contains a principle of paramountcy at subsection 4(1), where it states:
>
> > 'Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person...has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.'
>
> "...The *Access to Information Act* gives a *prima facie* right of access t to records under the control of a government institution (CASB is one), and there is nothing to indicate that this would not include records which deal with an investigation being conducted by another country.
>
> "The instrument of ratification or adherence to an international convention to which Canada is a party is not an Act of Parliament and consequently does not have the force of law within Canada. If there is a conflict between the obligations under section 4 of the *Access to Information Act* and article 6.15 of the ICAO Convention, the obligation of CASB under the *Access to Information Act* must prevail."

We reported our finding to the Canadian Aviation Safety Board and received the following response:

> "It is the CASB's contention that your argument is legally ill-founded but we do not believe that it would be appropriate to challenge it in a long legal debate at this time...
>
> "Nevertheless, we would like to stress that the CASB will stand by the same position to oppose similar access requests in the future."

In our final letter to the journalist, we told her:

> "There is nothing practical that we can do now. I do not think it is feasible to put the case before the Federal Court for a ruling on the exemption, because section 41 of

the *Access to Information Act* confines the right to judicial review to 'any person who has been refused access to a record'. I want to assure you, however, that not only do we remain of the view that your complaint is well-founded, but I am in complete agreement with the reasoning in your letters of complaint both to the CASB and to us...

"If the CASB had not disclosed these records, we most assuredly would have offered to take this case to the Federal Court for judicial review of their refusal to disclose."

This issue has not arisen again and so it remains unresolved.

Why Withhold?

File: 0680

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - [13(1)(d), 18(b), 18(d)(vi), 21(1)(a), (b), (c), (d)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Insufficient action*

The 1985-86 Annual Report described the case of *Information Commissioner v. Chairman of Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* ([1986] 3 FC 413, [1986] 1 FTR 317, Federal Court No. T-707-85, February 5, 1986) in which the Federal Court ruled that if a record falls within an exemption category under the Act where the head of the government institution has the discretion to refuse disclosure, the Court is powerless to overrule the exercise of discretion and order disclosure. This view was reinforced in *Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation,* (Federal Court No. T-1019-86, February 3, 1986, under appeal as Federal Court No. A-108-87) in which the Federal Court judge stated that he could not understand why the CMHC would want to entirely withhold certain minutes of its meetings but he had no authority to intervene.

Since those decisions, a few departments appear to be using the discretionary "class test" exemptions, particularly paragraphs 21(1)(a) and (b), for reasons which we cannot discern. Their only explanation is that they are allowed to exempt the records. In many instances straightforward factual reports, which are not themselves advice or recommendations, or accounts of consultations and deliberations, apparently are exempted simply because they appear in the same document as items which can be exempted.

In this case, a researcher requested access to the January through April 1986 minutes of meetings of the National Capital Commission. Some portions of these records were disclosed but the researcher complained that far too much of the text had been withheld. We agreed and recommended that the NCC reconsider its far-reaching use of section 21. In our report and recommendation to the NCC we explained:

"This exemption was used extensively by the NCC. It appears that about 80 per cent of the text of the meeting minutes has been exempted under section 21, leaving essentially only the framework of

the records, with practically no detail, for disclosure to the complainant.
...

"I will go through a number of examples, selected at random, simply to illustrate the concern that many exempted portions of the requested records do not properly qualify for exemption while in other instances, regardless whether the records meet the relevant class test for exemption, there does not appear to be any logical reason for the exercise of discretion in favour of exemption.

> "The first item exempted from the January 8, 1986 minutes of the Executive Committee is the Chairman's remark... This remark was exempted pursuant to paragraph 21(1)(b) on the ground that it is an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution. I do not agree with this characterization.
>
> [The dictionary meanings of the words 'consultation' and 'deliberation' were described.]
>
> "I do not understand in light of the meanings of these words how a report in the minutes of [reported facts] can be considered an account of consultations or deliberations.
> ...
>
> I do not agree that the announcement of the dates [of a named event] constitutes an account of consultations or deliberations. Of course extensive deliberations must have gone into the decision [about the dates]... but the report of the dates is simply the end product, not an account of those consultations or deliberations.
>
> "Even if the NCC seriously considers this announcement to be an account of consultations or deliberations, I cannot understand the rationale for deciding to exempt it from disclosure. At the time the access request was made, the [event] activities were over.
>
> "On pages 3 and 4 of the minutes, the entire agenda of the meeting has been exempted from disclosure on the ground of paragraph 21(1)(b) of the Act. The agenda itself is not an account of the consultations and deliberations that went into its preparation and of course it is not an account of the consultations and deliberations of the items listed in it. Even a list of routine items such as 'Opening Remarks...' has been exempted.
>
> "More puzzling still, while the entire list of items on the agenda has been withheld from disclosure, a number of these items have subsequently been disclosed within the same record as items which obviously were on the agenda.
> ...

"On the second page of the March 13, 1986 Executive Management Committee meeting minutes, the entire item [described] has been exempted. In my opinion only the second paragraph of this item constitutes an account of consultations. The title, the first paragraph and the third paragraph simply report that the results of a preliminary study have been received (without saying what they are) and this in itself is not an account of consultations or deliberations."

The NCC refused to disclose any additional portions of the requested records and added that in addition to any exemptions previously claimed they also claimed paragraph 21(1)(b) which they believed to be legally and properly applicable to the minutes. This response was consistent with an earlier, similar case where we had asked for the reason that the Commission decided to use section 21 and were told simply that the NCC minutes were a class of records encompassed by the exemption and the exemption was legally and properly applied.

The complainant has filed an application for judicial review of the NCC's action in a related case raising similar issues.

Complaint Justified, But Record Not Disclosed

File: 0732

Institution: *Revenue Canada (Customs and Excise)*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

A lawyer complained when he was denied access to a copy of a government legal opinion requested under the Act. He questioned how it could be exempted under paragraph 20(1)(c), as claimed by the department, when that exemption deals with records where disclosure could have an adverse effect on a third party.

Once our investigation started, Revenue Canada officials conceded that a mistake was made in citing paragraph 20(1)(c) of the Act as the authority to withhold the item of correspondence. They informed the complainant that the document was exempt under section 23.

A review of the exempted document confirmed that the information in it was subject to solicitor-client privilege and we concluded that the department was correctly invoking section 23.

Although the legal opinion was not disclosed, the complaint was recorded as justified because the lawyer was right to have complained in the first place.

Beat The Clock

File: 0748

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist who had requested Transport Canada records dealing with investigations into the quality of work done by a government aerospace contractor was told that there would be a delay in responding to his request pending notification of third parties. The journalist was told that under the Act the third party had 20 days to argue why the record should not be disclosed.

Twenty-two days after the notice was sent by the department, the third party agreed to the release of all but one document which they said had been provided to the government in confidence.

When the journalist was informed of these developments, he complained that because the third party was tardy in its response, the department should not be permitted to consider its objections to disclosure. A tug-of-war ensued when a Canada Post receipt revealed that the notice had, in fact, been registered at the post office two days later than the department had originally thought. It appeared that the third party had objected within the 20-day time limit, but then someone noticed that the third party's objection had first been made by telephone, followed up by written communication two days later. The Act requires that representations must be made in writing unless that requirement is waived by the department.

In the meantime, we were not satisfied that the government is forbidden from taking a reply into consideration because it arrived late.

Fate intervened in the form of a ruling on a motion before the Federal Court in an unrelated case, *J.M. Schneider Inc. v. Her Majesty the Queen.* The Court held that under another provision of the Act using similar wording, the time for a reply did not start to run until the notice was received by the relevant party.

By this method of calculation, everyone (including the journalist) agreed that the third party had made its objection in time and the complaint was dismissed.

The journalist still wanted a response to his contention that if a third party is late filing an objection to disclosure of a record, the government must ignore that objection. We replied:

> "The Act, we consider, confers the right to make representations only during that 20-day period and the third party cannot successfully argue a breach of duty by the head of a government institution if the head does not consider representations belatedly made.
>
> "However, although there is no compulsion on the head of the institution to consider such representations, we believe that it would be

inequitable and contrary to the spirit of the Act if the head were unable to take them into account. The initial intention to release the information may have been arrived at in error and the receipt of further information may lead to a correct decision as to exemption or release. To require the institutional head to ignore the fact that his initial view of the matter had been an error is not, in our view, a supportable proposition. Indeed, where an exemption is mandatory, as in the case of a record containing a trade secret, the institutional head might be in breach of the law if he or she released it."

Contract Bids Exempt, But Policy Explained

File: 0758

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

The manager of a vehicle leasing firm trying to find out why his company's bid was not accepted complained of the exemption under paragraph 20(1)(c) of the Act in response to his request for copies of the successful tenders for specified vehicle leasing contracts.

The investigation revealed that the exempted records contained third party information which, if disclosed, could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a third party. In reaching this conclusion, we considered the representations of the third parties consulted by the department about disclosure.

Although we were unable to recommend that further portions of the exempted records be disclosed, we put the complainant in touch with a department official who offered to explain the department's contractor selection policy.

Not Under RCMP Surveillance

File: 0790

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A British Columbia man had on numerous occasions asked the RCMP why he was continually under surveillance. Quoting the file reference number which the RCMP used in correspondence with him, he filed a request under the *Access to Information Act* for all documents, reports, correspondence, memos and notes about their investigation. At first the RCMP returned his $5 application fee and processed his request under the *Privacy Act* because it was for personal information about himself. At the same time, they told him that he was not under surveillance or investigation and consequently there were no records to that effect.

He insisted that the request be handled under the *Access to Information Act* and the RCMP readily agreed.

They explained that they were simply trying to save him money in the first instance.

When the man received the records in response to his request, he received 60 pages, some subject to partial exemption, and was told that 12 pages had been withheld entirely. He raised three items of complaint with our office:

1. He said that when he had visited the Complaints and Internal Investigations Office, RCMP, Pacific Region, he saw a file approximately four centimetres thick, yet the records he received were less than one centimetre.

2. He thought it was improper that some of the records were withheld in their entirety and insisted that at least some portions be disclosed.

3. He said that he had never been involved in any criminal matter and since the RCMP told him that he was not the target of any investigation, he could not understand how portions of the records which he requested could be exempted under section 16 (which deals with law enforcement and investigations).

It was difficult to answer his first item of complaint because there simply did not appear to be any more records than those which the RCMP described to him. All we could do was assure him that our investigator was familiar with RCMP record-keeping and his investigation revealed nothing to suggest that there were any records responsive to the access request other than those already identified. We could find no explanation for the discrepancy between the size of the file which the complainant reported seeing and the documents which our investigator had seen.

In respect of his second item of complaint, we reported:

> "We do not think that the RCMP were at fault in refusing to disclose entire pages of records to you in some instances. Based on our experience under the Act, the portions of those pages which could be released conveyed so little relevant information that one might even object to the expenditure of time and resources for such a small return.
>
> "However, we are prepared to recognize that the value of information received, however insignificant it may appear to others, should not itself become the ground for refusing disclosure of part of a record. I understand that the 'non-exemptable' portions of these documents have now been disclosed to you.
>
> "At this juncture, I am not prepared to consider this aspect of your complaint justified, because to do so would carry with it the implication that the RCMP initially were remiss in failing to apply the principle of severability in respect of these documents. I do not think that they were."

The third aspect of the complaint concerned the man's continued belief that he had been under RCMP investigation. The difficulty in responding to

such a claim is that the RCMP cannot be expected to deny the existence of an investigation in every case where none has been carried out. Otherwise, through the process of elimination, they would soon find themselves effectively confirming who is under investigation. For this reason, subsection 10(2) of the Act states that a government institution is not always required to indicate whether a record exists.

Normally we are prohibited from disclosing the contents of files which we review in the course of our investigation, but in the present case the RCMP had no objection to our answering the complainant in a manner designed to alleviate his concern that there were records of an investigation about him. We said:

> "On several occasions the RCMP have told you that they do not have any records relating to an investigation about you. Your argument is that if there has been no investigation, it follows that there can be no grounds for invoking section 16. You should bear in mind, however, that paragraph 16(1)(b) permits the RCMP to refuse to disclose records containing information *relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations.* It is entirely plausible that the records which you requested could refer to investigative techniques or to plans for specific investigations and at the same time have nothing to do with any investigation about you."

We told the complainant that we were inclined to dismiss his complaint, but invited him to make any additional representations which he might consider pertinent. We did not hear from him again and the complaint was dismissed.

Confidentiality Dropped

File: 0829

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - [13(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

A resident of a West Coast senior citizens' housing facility complained that he was refused access to its financial records. The facility was jointly funded by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) and the British Columbia Housing Management Commission (BCHMC). CMHC exempted the records under the provisions of paragraph 13(1)(c)—information that was obtained in confidence from a provincial government or one of its institutions.

Our review of the CMHC records and discussions with their officials failed to convince us that the financial data had been provided to CMHC under any understanding of confidentiality.

We recommended to the CMHC President that all of the facility's financial records be disclosed to the complainant, subject to any other exemptive provisions of the Act. CMHC rejected our recommendation.

We reported our finding to the complainant and offered to bring the case before the Federal Court. Before

going further CMHC told us that, after discussions with the British Columbia Housing Management Commission, they agreed to release the records.

Income Tax Returns Sacred

File: 0848

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Refusal - [24]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Revenue Canada (Taxation) refused to give a journalist the names and details of corporations that used the Scientific Research Tax Credit (SRTC) provisions of the *Income Tax Act.*

The complainant was aware that section 241 of the *Income Tax Act* forbids Revenue Canada from disclosing details of income tax returns, but he felt that there was an overriding interest in this case. He wrote to the Commissioner:

> "It is my belief that although the information might normally fall under section 241, the SRTC program functions as an indirect form of providing grants to public and private corporations which have, in some cases, used the program for fraudulent means.
>
> "I wish to file a complaint regarding the department's ruling on this issue, since the money provided under the SRTC program is indirectly being provided through tax revenues and credits under the SRTC program."

The Commissioner did not think that disclosure was possible under the *Access to Information Act* and explained to the complainant:

> "It is true that as a general rule the scheme of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* is to give public access to records of benefits selectively received by individuals or corporations out of public funds. However, Parliament has also recognized that it is essential to the working of our voluntary tax collection scheme that returns and other information filed with Revenue Canada remain privileged and not be disclosed as provided in section 241 of the *Income Tax Act.* In balancing these two interests, Parliament has clearly given paramountcy to the confidential treatment of Revenue Canada records."

The complaint was dismissed as not justified.

Only Press Kit Released At First

File: 0865

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

A researcher complained that a request to the NCC for working documents and related data on plans, concepts, budget and developers of the Château Laurier terrace project produced only a nine-month-old press release which did not contain the detailed information he wanted.

The complainant told us:

> "The NCC has not acted in the spirit of the *Access to Information Act* and provided me with these records. Nor have they denied such records exist or cited any exemptions."

As a result of our intervention the NCC provided 25 more documents and invited the complainant to their office to inspect drawings and plans which would be costly to reproduce. They explained that about 100 more documents were subject to exemptions on the ground that they contained confidential commercial information about third parties, but they would seek the third parties' consent to disclosure.

The complainant appeared to be satisfied with this response. We do not know what happened next.

Cabinet Confidences Discovered

File: 0978

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - [18(d)(vi) 21(1)(c), 69(1)(a) & (c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

An Ottawa researcher filed an access request with the National Capital Commission for:

> "Records that describe which NCC land holdings the NCC considers to be essential and non-essential lands. Any internal or consultants studies, reports, records that define, identify and explain these (essential and non-essential lands) areas. In addition, specify the exact areas where the NCC does not own the land in the National Capital area that the NCC considers essential to its mandate. Records that describe activities, policies and plans to dispose of non-essential NCC lands should also be provided."

The NCC sent the researcher a copy of its six-page policy but refused to disclose any information about essential and non-essential lands on the ground that disclosure could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person. They added that the Act permits the NCC to refuse to disclose information containing positions or plans for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada.

The complainant found it hard to believe that all records sought were being used in negotiations or could injure the financial interests of Canada if disclosed.

We pursued this matter with the NCC. Were negotiations still being carried on? What injury was likely to result? Was it not possible for the NCC to sever and release portions of the records which did not relate to current negotiations or in respect of which no injury from disclosure could be demonstated?

During the investigation NCC officials informed us that it had just come to light that the documents were created for the purpose of preparing a Cabinet submission and consequently were excluded from the provisions of the *Access to Information Act* under section 69.

We found it difficult to accept that every document subject to the access request had been prepared just for the purposes of a Cabinet submission, and we asked that we be provided with certification in writing by a Minis-

ter of the Crown, or the Clerk of the Privy Council, that the information in the requested records constituted a confidence of the Queen's Privy Council for Canada as described in section 69 of the Act. We explained:

> "The certificate is requested in this case because I anticipate some difficulty in satisfying the complainant that the requested records were prepared only for the purposes of a Cabinet submission. While many internal reports and consultant's studies become part of, or are referred to in memoranda or other submissions to Cabinet, it does not necessarily follow that disclosure of any particular study or report will be perceived by the person receiving it as the revelation of a confidence of the Queen's Privy Council.
>
> "...In my opinion it is possible to disclose the requested records under the Act and to do so would not necessarily reveal whether any part of them also formed the basis of submissions to Cabinet."

Some time later we received a letter from the Clerk of the Privy Council in which he certified that the records which he examined were created to present proposals to Cabinet or were records recording the decisions of Cabinet.

In our report to the complainant we said:

> "I had some doubt whether the records in question were prepared specifically for Cabinet purposes or whether they had been prepared for some other purpose and were used incidentally as part of a submission to Cabinet... The reply from the Clerk of the Privy Council... certified that the undisclosed records are either proposals or recommendations to Cabinet or records of Cabinet deliberations. We have also verified with the National Capital Commission that the section 69 exclusion applies to all of the undisclosed records subject to your access request. As a result, we will not carry this investigation any further."

We did not dismiss this complaint, but recorded it as one which was justified, with a resolution mediated because we believed that the complainant correctly complained about the original exemptions and we probably would have recommended disclosure were it not for the certification that the records are Cabinet confidences.

Purpose Assisted Investigation

File: 0990

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - [19(1)]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

In the course of research about Canadians detained or arrested in Romania in 1979, an individual's access request to the Department of External Affairs resulted in exemptions under subsection 19(1). He complained to our office, asking that we investigate whether the withheld information was indeed personal.

He also wondered whether the records' search was complete. In particular, he cited a document partially

disclosed that apparently had been produced in answer to an earlier communication "UYCS1137 6JUL" which he believed was communication between Bucharest and Ottawa. It was not among the records disclosed on this occasion.

Our investigation satisfied us that the department had disclosed as much of the requested records as it could. In one instance, for example, the name of an individual had already been released, and to reveal the rest of the document would disclose personal information about that individual contrary to subsection 19(1) of the Act.

We were satsfied as well that the department had located all relevant records, with one exception. No one could find the document "UYCS1137 6JUL." We knew the subject matter of that document because it was referred to in exempted portions of other correspondence. Rather than insist that the department undertake a massive search for the document, we told the complainant that we might be able to assist him if he would tell us in confidence what kind of information he expected to retrieve. With this information and based on the other references to the missing document, we could assure him that document "UYCS1137 6JUL" was not relevant. We were also able to reinforce our view that there really was no point in seeking disclosure of additional words here and there in documents that had been subject to partial exemption.

This satisfied the complainant and he agreed that further search for the missing document would not be necessary.

Record Not Published Within 90 Days

File: 1010

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - [26]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

An Alberta lawyer filed an access request with Indian Affairs and Northern Development (DIAND) for all materials used in the preparation of a report which the department was required to prepare and present to Parliament about an amendment to the *Indian Act.*

DIAND refused to disclose these records on the ground that the report itself, which would be prepared from the requested material, would be published in a few months' time. They cited section 26 of the *Access to Information Act* which permits the exemption of a requested record where they believe that the material in the record will be published within 90 days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for translating or printing.

The lawyer complained about the exemption of the material. As a practical matter, it is difficult to say what material will be used in the prepration of a report until it is actually prepared. However, we were prepared to accept that the exemption logically embraced all of the records requested by the lawyer.

After 90 days the report had not even been prepared for translation or printing. The government officials pointed out that since the exemption gave them a further period for printing or translating the material, the time limit (whatever it was) had not expired. They also argued that because the exemption was legitimate at the time it was claimed, that was the end of the matter and the lawyer would have to file another access request if he wanted the records.

We disagreed and reported to the Minister:

> "In our view, where a government institution asserts that a record will be published within a specified period of time, it is reasonable for a requestor to complain when the period has expired that the record has not been published. The requestor should not be required to file another access request....
>
> "In the case at hand, it appears from our investigation that the departmental officials were both sincere and reasonable in their expectation that the requested report would be prepared within 90 days and would be printed and translated within a reasonable period after that. However, when the 90 days had expired and it was apparent that the record was not ready for either printing or translation, the section 26 exemption should no longer have been permitted to stand."

Although we felt that the complaint was justified, we were unable to bring the case before the Federal Court for judicial review. As we explained to the lawyer:

> "it is important for us to establish principles under the Act, but where much of the requested information has been disclosed and the point at issue has been reduced to whether you ought to be required to pay an additional $5 to have the remaining portion of your access request processed, it is hard to justify the cost to taxpayers which would be entailed in bringing the case before the Federal Court."

We invited further representations from the complainant, including any arguments why we should take the case to court. We did not hear further and closed our file.

Several months later we received a letter from the Minister of Indian Affairs and Northern Development, which said:

> "Departmental officials have done a careful review of the matter, and we are satisfied that the section 26 exemption was properly claimed and that the department acted in good faith given the information available at the time the decision was made.
>
> "There is, however, merit in your position that such cases should be re-assessed to ensure that the anticipated release of pertinent information occurs as scheduled. We will be instituting a system by which these claims will be followed up and dealt with if not fulfilled in the permited time-frame pursuant to section 26."

We could not have asked for more. We relayed this news to the lawyer:

"Future users of the Act who benefit from this policy will have you to thank for having taken the trouble to raise the issue with our office."

Part of Report on War Criminals Still Secret

File: 1028

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Refusal - [69]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist complained that the Privy Council Office denied him a full copy of the original report of the Commission of Inquiry on War Criminals.

Our investigation revealed that the Commission of Inquiry on War Criminals was established by an Order-in-Council in February 1985 directing the Inquiry Commissioner to report his findings and recommendations to Cabinet. Consistent with that mandate, Mr. Justice Jules Deschênes submitted his report in two parts: Part I was designed for publication, and Part II was the confidential report to Cabinet.

Since the undisclosed part of the requested record was a confidence of the Queen's Privy Council, it was properly excluded from the purview of the *Access to Information Act.*

Cutting Through the Red Tape

File: 1078

Institution: *St. Lawrence Seaway Authority*
Complaint: *Refusal: [19(1)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

One of the roles of an ombudsman is to mediate a resolution where parties have become enmeshed in legal and procedural technicalities. We face very few restrictions on how we conduct our mediation. However, where we intend to recommend disclosure of a record that might contain trade secrets or confidential commercial information involving third parties, we are required to give the third parties a reasonable opportunity to make representations to us about such disclosure.

In a case involving an access request to the St. Lawrence Seaway Authority, the time needed to comply with this procedural requirement threatened to destroy the usefulness of the information to the requestor.

A lawyer involved in arbitrating a shipping dispute urgently required reports maintained by the St. Lawrence Seaway Authority about a 1980 marine accident. In response to an access request, the authority released all its records except a surveyor's damage assessment report which they exempted on the ground that it contained personal information. We

disagreed with this exemption, but were concerned about recommending disclosure because it contained technical information which, if disclosed, might be prejudicial to the interests of the surveyor.

The requestor, in the meantime, was becoming anxious about the arbitration hearing only a few weeks away.

We explained to the requestor that we would first have to consult a third party (the surveyor) about disclosure, and even if we then convinced the Seaway Authority to release the report, they would be required to notify the third party that it had 20 days to apply to the Federal Court for an order prohibiting disclosure. It was impossible to say how long court proceedings could take.

Since the third party, simply by objecting to disclosure, could stall proceedings long enough to make the report useless to the requestor, we suggested an "all or nothing" approach which both the requestor and the Seaway Authority agreed to: the Authority contacted the third party immediately and explained the complete situation, including the fact that if the third party had any objection to disclosure, this would effectively frustrate the access request. A week later, the third party, after contacting its lawyers in England, consented to the disclosure of the damage survey report and the requestor received it in time for the arbitration hearing.

Deputy Minister's Assurance Ends Complaint

File: 1143

Institution: *Labour Canada*
Complaint: *Refusal - [21(1)(a)]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action required*

A university professor sent an access request to the Department of Labour for records, including recommendations and briefing papers, of the Minister's June 1987 decision first not to appoint a mediator—and then to appoint one—in the Canada Post dispute with the letter carriers' union.

The department refused to confirm the existence of any such records and told the requestor that if they did exist they would be exempt from disclosure pursuant to paragraph 21(1)(a), as advice or recommendations to a government institution.

Before we could investigate his complaint that the exemption was improper and that the department should at least sever and disclose as much as possible, the requestor withdrew his complaint. He said he had received assurances from the Deputy Minister of Labour that because of the fast pace of the negotiations the department had not prepared any written records on that topic.

Public Interest Not the Issue

File: 1164

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - [24]*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Following a news release about a "near-miss" of two passenger aircraft under Canadian air traffic control, a broadcast journalist wrote to the Canadian Aviation Safety Board (CASB) to obtain more details. The journalist said:

> "I would like to make a formal request for the release of tape recordings of cockpit conversations on July 8 between the crew of XYZ Airlines [not its real name], and the crews of other aircraft which were in the vicinity during some apparent deviations fro the XYZ aircraft's flight plan.
>
> "I believe that a release of these recordings is in the interest of the safety of the travelling public of Canada and other nations and for this reason should be made public."

The CASB replied:

> "We regret that we are unable to provide you with a copy of this recording since it is privileged, pursuant to section 26(2) of the *Canadian Aviation Safety Board Act* which states:
>
> '26.(2) Every cockpit voice recording is privileged and... no person... shall... knowingly release it or permit it to be released to any person.'
>
> "It is to be noted that cockpit voice recordings are also protected by a mandatory exemption spelled out in section 24 of the *Access to Information Act.*"

In a letter of complaint the journalist said:

> "We would argue that the release of the tape is indeed in the interest of the travelling public, particularly in the light of reports that the XYZ crew asked other aircraft to keep the incident secret. This seems to us to be a highly irregular request and one that exposes a potential danger to airline travellers, who have the right to know if they are at risk when flying commercially.
>
> "You might be interested to know that we also made a request to the United States Air Force for the release of the tapes but they declined on the basis that Canadian authorities had asked them to withhold their tapes from public release."

The public interest in disclosure of the recording was not relevant to our finding because section 24 of the Act *prohibits* the disclosure of information restricted by provisions in other statutes which are listed in a schedule to the Act. There is no discretion to release such recordings in the public interest—or for any other reason. We had no choice but to dismiss the complaint.

Act Not Always the Answer

File: 1168

Institution: *Revenue Canada (Customs and Excise)*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A Revenue Canada employee filed a request under the *Access to Information Act* with his own department for a complete copy of the 1986-1987 edition of the Intelligence Officers' Manual. He complained to us when the department told him that no such edition exists. The most recent edition was published in 1978, but the department said it would be exempt pursuant to subparagraph 16(1)(a)(i) on the ground that it contains information prepared by an investigative body in the course of lawful investigations pertaining to the detection, prevention or suppression of crime.

We dismissed the complaint because Revenue Canada simply did not have the record requested. We told the complainant that we did not think the exemption cited by the department was appropriate to exempt the 1978 manual or any subsequent manual which might be produced, but they probably could legitimately use another exemption.

Upon learning that the complainant wanted to obtain the manual to prepare himself for career opportunities in intelligence, we suggested that he should find out whether he could see the manual in his capacity as a departmental employee with career advancement in mind. The department agreed that once the revised manual was printed they would allow him controlled access.

No Indication Record Existed

File: 1207

Institution: *Veterans Affairs*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A woman pursuing a military disability pension based on the service of her late husband wrote us about problems she was having obtaining records from the Department of Veterans Affairs (DVA). She was positive the department should have records of X-rays taken at a southern Ontario medical centre approximately 30 years ago. She believed that these X-ray records would help establish her claim that the affliction which ultimately contributed to her husband's death had first been diagnosed while he was an active member of the armed forces.

DVA provided the complainant with a large number of her husband's medical records but she felt that they were incomplete.

Our extensive search for the missing X-ray records included contact with the southern Ontario medical centre, the district office of the Pensions Advocate (who was involved in the pension appeal), the DVA regional offices in Toronto and Ottawa, DVA headquarters in Charlottetown and the National Archives Personal Records Centre in Ottawa. Our investigator eventually located a number of

X-rays in the custody of National Archives, which apparently even DVA officials were unaware of. Unfortunately, records responsive to the request were not among them.

Our investigator personally did a page-by-page review of all DVA's files with respect to the deceased person, looking for leads to any other files which might be helpful. Nothing turned up. As a result of this review we were satisfied that DVA did not have the missing records. We reported this to the complainant and invited her further representations. At her suggestion, we went back to the medical clinic to determine whether the X-rays had gone to an outside storage facility or whether there was any positive indication that relevant X-ray reports had ever been sent to DVA. The complainant felt that even a record indicating that a report had been prepared would help indicate that her late husband had obtained medical assistance at the time and in the circumstances she described.

The clinic doctor in charge told us that he, along with an X-ray technician, had spent several hours searching through old records without success. We told the complainant that despite our extensive investigation we had found no trace of the records or any positive indication that such records once existed.

Records Publicly Available, but Costly

File: 1288

Institution: *Consumer and Corporate Affairs*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

Although the government's access to information request forms provide a space for the identification number and title of the class of the record sought, few requestors provide these details. Many do not use the request form at all, simply sending letters to the access coordinator of the relevant government institution, describing the records they want. The Act requires only that a request, in writing, provide sufficient detail to enable an experienced employee to identify the record requested with a reasonable effort.

An Ottawa resident, however, was very precise when asking the Department of Consumer and Corporate Affairs for a record:

> "CCA/BCA-036 [Consumer Services—Private Sector] Environics 87.3—contains report by polling company on credit cards."

The department had no difficulty locating the report but offered this reason for refusing to disclose it:

"The department obtains these records on payment of a subscription fee and the information received is covered by a confidentiality provision. For this reason, it is also exempt from disclosure under section 20(1)(c) of the Access Act. Accordingly, I cannot supply any of the information identified in your request."

The requestor lodged a complaint with our office, in which she disputed the department's assertion under paragraph 20(1)(c) that disclosure of the report could result in a material financial loss to a third party.

This complaint posed a problem for us. The company which sold the report to the government is in the business of conducting polls, collecting data and preparing statistical tables. Its clients agree to maintain the confidential nature of the reports. One can readily understand that this is done so as not to undermine potential sales to others. On the other hand, once the report is sold to the department, should they allow the provision in a contract to defeat rights under the *Access to Information Act*?

Before we can recommend disclosure of a record we must notify any third party that might be affected by disclosure as described in section 20 of the Act. We were considering this when the Department of Consumer and Corporate Affairs changed their tack. They informed the complainant that in the course of our investigation about the confidentiality of the records, they determined that the information in question could be obtained by any member of the public prepared to purchase it from the company concerned. This determination brought into play paragraph 68(a), which states that the *Access to Information Act* does not apply to material available for purchase by the public.

The requestor told us that she had no reason to believe that the company would not accept her as a subscriber and consequently we had to agree with the department's contention that the Act did not apply to the requested records because they are available for purchase by the public.

We considered the complaint to be justified, however, because, like the requestor, we doubted the validity of initially claiming a section 20 exemption.

Although our efforts put matters right the complainant may not have been very happy. Such reports are expensive and obtaining a copy under the *Access to Information Act* would have cost only a few dollars.

DELAYS

Complainant Goes Ahead on Her Own

File: 0988

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *Remedial action*

A lawyer lodged a complaint that Indian Affairs and Northern Development failed to meet the initial 30-day period for processing an access request and improperly invoked an extension of time for a request for records relating to the Resource Development Impact Program.

The department received the request on January 6, 1987, and contacted the requestor on February 10, 1987, (after the 30-day response period had expired) but still did not disclose the records. We recommended to the Minister that the records be disclosed to the complainant (subject to exemptions under the Act, if any) and asked the Minister to give us notice of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendation.

The Minister replied:

> "The records relating to this request have been retrieved by the officials of my department and in the course of review of this material, it has been discovered that some of the records requested relate to a matter presently before the courts. These records may be subject to solicitor-client privilege.
>
> "In order to protect the rights of third parties who have supplied this information to the department, we have entered into third party consultations with regard to these records.
>
> "The nature of the material was not discovered until after the period for giving formal notice of extension set out in the legislation had expired. My officials are presently awaiting the receipt of a letter from the originator of this information which should clarify the question of whether solicitor-client privilege will be claimed. In the meantime, other records sought in this access request have been prepared for release and I am hopeful that this information will be made available to [the complainant] shortly."

This response did not alter our finding that the complaint was justified, but based on the department's assurances that the records would be released, we informed the complainant of the result and explained that we could not justify commencing judicial action where disclosure appeared to be imminent. The complainant, a lawyer, applied for judicial review in her own name, but the department released the records the day before the court application was to be heard.

Request Clarified, Then Forgotten

File: 1008

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *No action required*

A researcher requested

> "a report mentioned in the Cabinet minutes of May 13, 1963. This report was written by Prime Minister Lester B. Pearson describing his Hyannis Port discussions with President John F. Kennedy."

Two weeks after the request was made the department said they had been unable to find any relevant records. But two weeks later they reported that they had found:

> "a May 15, 1963, report written not by Prime Minister Pearson but by our Embassy in Washington".

The department suggested that if the researcher clarified her request to include the Embassy's report, they would be pleased to process the revised request. The researcher did so.

In a letter to the Information Commissioner seven months later, the researcher told us she appreciated the department's helpfulness, but she had received no further word from the department since clarifying her request.

Our investigation determined that it was not until the complaint was received and our investigator visited the department that they took action to provide the complainant with the requested records.

The extensive delay by the department was recorded as a deemed refusal to disclose a record under subsection 10(3) of the Act.

Department Cannot Buy Time by Asking for Approval on Fees

File: 1074

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as well-founded*
Result: *No action required*

Agriculture Canada received an access request on April 8, 1987, but did not, within the 30 days following receipt, give access to the record requested, state the grounds for refusal to give access, or give notice of an extension of the time limit.

Instead, the department sent the complainant an estimate of the fees that would be levied to cover the request and told him that if he did not agree to the fee estimate within 20 days his access request would be considered abandoned.

Apparently the department assumed that such a notice interrupted the time within which they were required to respond to the access rquest. The Commissioner considered the complaint well-founded and told the Minister:

> "While it is certainly a matter of good public relations to keep a requestor informed of the progress of his or her access request, I do not think that a request for approval of costs can legitimately be used as a ground for extending the time to respond, as appears to have been done here".

The department was deemed to have refused to give access according to subsection 19(3) of the Act.

The Postman Rang Twice

File: 1269

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay - deemed refusal*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

When a Toronto resident told us that the RCMP had exceeded by more than three months a deadline for responding to an access request, it seemed like an open-and-shut case. However, our examination of postal records revealed the RCMP were only two days late in sending out their response by registered mail. Canada Post had received no answer on their first attempt to deliver the response and, despite two notice cards sent to the same address, the letter was never claimed. The RCMP telephoned the complainant and agreed to send another registered letter, but one month later it too was returned unclaimed.

We dismissed the complaint because it appeared that the RCMP had acted reasonably and it was the requestor's failure to pick up his mail—for which he did not offer any explanation—that led to the lengthy delay.

TIME EXTENSION

Former Prime Minister's Travel Expenses

File: 0942

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Time extension*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A requestor asked for records concerning the costs arising from former Prime Minister Pierre Trudeau's tour of Southeast Asia in January 1983, his peace mission to Europe in November 1983, and his peace mission to New York City in January 1984.

The department claimed a 90-day extension of time beyond the 30-day statutory limit. This led to a complaint that

> "the timely release of the requested records was delayed because of consultations with persons who had no business to be consulted under the access to information legislation". [The complainant named an official in the Prime Minister's office.]

The investigation revealed that External Affairs, in conjunction with Public Archives, had to search a large volume of records to identify those that applied to the three trips in question. The Financial and Management Services section within External Affairs was responsible for assembling the records, including the retrieval of information where there were gaps. This entailed consultation within the department, with other departments and with posts

abroad. In fact, very little time had actually been spent consulting the Prime Minister's Office.

We informed the complainant that given the nature of the request, the number of documents involved, and the relatively short consultation time with the Prime Minister's Office, we found nothing unreasonable about either the nature of the consultations or the time involved.

Environment Canada Forecasts Delay in Weather Information

File: 1072

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Time extension*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Early in 1987, an individual asked for records about a study conducted for Environment Canada on the winter climate of the "Olympic Corridor". He was dissatisfied when the department told him that an additional 60 days' response time would be required to consult with another department and to notify a third party about the intended release of the records requested. The complainant said:

> "According to provisions of the Act (Section 20), a third party must be consulted only if the information they provided to the government is commercial information that constitutes a trade secret or information that is financial, commercial, scientific, or technical information that is confidential and is treated as such by the third party. I would submit that the information in the study and in files relating to the study falls under neither of these categories.
>
> "In fact, because the study was done under contract for the federal Government, it does not even belong to the third party in question..."

We advised the complainant that while the information in question belonged to the federal government, under section 28 its officials still must notify any third party that might be adversely affected by disclosure. The Commissioner told the complainant:

> "In the present case, I am satisfied that the government officials acted reasonably in contacting the third party. It may also interest you to know that the third party immediately consented to disclosure, and so that was not the reason for the delay in this case.
>
> "Our investigation has confirmed that the Atmospheric Environment Service, Western Region, wasted no time in commencing the consulting process. They consulted with the Department of Supply and Services (which looks after contracts for the federal government) and consulted various officials within the Department of Environment right up to the Deputy Minister who, incidentally, approved disclosure on the same day he was consulted about it.
>
> "Your access request was the first one handled by the Western Region of the Atmospheric Environmental Service since the *Access to Information Act* came into force in 1983

and for this reason the responsible officials went through so many channels. ...[U]nder the circumstances of the present case, I do not think that their estimate of the time required was unreasonable. And in the end, they were able to make the records available to you two weeks before the expiry of the extended time limit."

We told the complainant that we intended to dismiss his complaint and invited his comments. We received none.

FEES

Search Fees Divided

File: 0243

Institution: *Fisheries and Oceans*
Complaint: *Fees*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

The *Access to Information Act* and Regulations set out fees to search for and prepare records for disclosure, but they do not say what is to be done when more than one person applies for the same records. Should the first requestor pay the full cost, while subsequent users get a "free ride"? Or should costs be divided evenly among users?

While there is no simple answer to this policy dilemma, the Department of Fisheries and Oceans satisfied a requestor who was unhappy with his hefty bill.

In response to an access request for all records containing references to the International Fund for Animal Welfare (IFAW), Fisheries and Oceans levied and was paid a fee of $2,505. However, the requestor subsequently complained that the department had spent 231 hours to produce only 211 pages of documents.

Our investigation found that the department had spent 231 hours searching through tens of thousands of pages of records looking for references to the IFAW. We also learned that this search served other purposes: two individuals had filed *Privacy Act* requests asking the department for any records that related to their involvement with the IFAW.

Our investigator persuaded the department that because the search actually served three purposes, the complainant should pay only one third of the search costs. The complainant was delighted to receive a cheque for $1,732.25 from Fisheries and Oceans which included a refund for two thirds of the search time and an adjustment for excessive photocopy fees.

$16,340 Fee Estimate Reasonable

File: 0460

Institution: *National Defence*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A journalist who wanted to obtain studies, reports and correspondence,

including analyses prepared by departmental officials to compare the strengths and weaknesses of each proposal to the Department of National Defence for the Low Level Air Defence contract, was taken aback by the department's $16,340 fee estimate. National Defence officials told him that after five hours of searching, they had located more than 39,000 pages of records which they would have to search in detail to find material matching his access request. In the hope of reducing the costs, the journalist then confined his request to details about the four unsuccessful bidders. The departmental access coordinator told him:

> "Unfortunately, in order to provide those records you seek it will still be necessary to address all those same records (39,235 pages)... and in addition I wish to reaffirm that much of the information contained in those records would be exempted... However, to be of some assistance to you the program manager for the Low Level Air Defence contract is most willing to grant you an interview to discuss further and answer those questions he is able to in accordance with the Act."

In a letter of complaint to us, the journalist wrote:

> "I fail to understand why the department still considers it necessary to review the 39,235 pages of documents...
>
> "...I also question the department's statement that much of the information contained in those records would be exempted... If the department has not yet reviewed the documents, I fail to understand how it can place such a blanket restriction on the information."

After investigating the volume and nature of the records, the basis for the fee estimate, and the exemptions involved, we reported to the complainant:

> "Our investigation has confirmed that the reduction of the scope of your access request unfortunately would not reduce significantly the number of records which the department would have to search through in order to disclose the portions which you have requested in your narrowed request. Just under 1,000 pages of records could be eliminated completely from the search, but more than 38,000 pages dealing, under various headings, with the seven firms involved in the bidding, would have to be looked at to isolate the details of the four firms you wanted to know about. The department appears to have arranged its records in the manner most useful for its own purposes but unfortunately this arrangement was not designed for the processing of an access request such as yours.
>
> "We accept, based on our review of the records involved, that the department's estimate of an average

2.5 minutes per page to prepare records for disclosure is reasonable. This does not include any time which might be necessary to review the records to determine whether portions should be exempted under the Act. (The *Access to Information Act* does not permit the government to charge for such time.) As a result, the estimated fee of $16,340. is legitimate. (In point of fact it should be a few hundred dollars less since the narrowing of your access request would result in a slight reduction in the number of records to be reviewed. But since we are dealing with estimates only, I have not considered that reduction to be germane to the essence of your complaint.)...

"As for the exemptions under the Act, you are correct in your comment that a government department must be specific about the portions of requested records which are subject to exemption under various provisions of the *Access to Information Act.* I think that your complaint is premature, however, because the department has not yet refused to disclose any portions of the record on the grounds of particular exemptions. The Access to Infomation Coordinator...was fair in his letter of June 13, 1985 where he said

> 'a preliminary assessment indicates that much of the information contained in the records (39,235 pages, can be exempted under paragraph 15(1), 18 and 20(1) of the Act.'

"and especially in his letter of July 24, 1985 where he said

> '...it will still be necessary to address all of those same records (39,235 pages) noted in my response of 13 June 1985 and in addition I wish to reaffirm that much of the information contained in those records would be exempted...'"

Because we felt that the department's actions were reasonable, the complaint about the fees, as well as a related complaint about the probable ground for exemption, was dismissed. We subsequently learned that the journalist accepted the department's offer for an interview with the program manager.

Sorry, No Cheaper Way

File: 1249

Institution: *Finance*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

In these days of computerized financial and tax records, it seemed odd to a legal researcher that the Department of Finance would charge $1,940 to search for records pertaining to the meaning of the words "fixed base" as they are used in international treaties dealing with the tax liability of independent contractors.

It seemed odd to us, too, and we launched an investigation into the researcher's complaint that the estimated fee effectively precluded his gaining access to the requested records. With Finance officials we examined the basis for the fee estimate to determine whether there

might be some other less costly way to respond to the request.

We learned that the records had not been catalogued for automated search by key words or phrases. Retrieval would require a line-by-line search of hundreds of files containing thousands of pages. Departmental officials told us that the records might be retrieved more efficiently if someone who had a particular recollection of discussions of the "fixed base" concept could help narrow the scope of the search. Unfortunately, staff turnover in the relevant division had been extensive and the department could find no one with personal recall of the topics considered in the various treaty negotiations.

The department based its estimate on about 30 minutes per file to search through approximately 386 files, plus a few hours for preparation of retrieved documents. Our investigator was satisfied that the basis for the department's estimate was reasonable, and we told the complainant that a lengthy, costly search was unavoidable.

We asked the complainant if he had any further representations or additional information which might be helpful, but he did not. We closed our investigation file.

Not Told Fee Waiver Policy

File: 1306

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Fees*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

A municipal Board of Education trustee filed an access request with the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) asking for records about the investigation of a specific peace group, as well as the names and addresses of all persons in the municipal area who have used the *Access to Information Act* to apply for records from CSIS. The requestor explained to CSIS that because he believed he was acting in the public interest by disseminating whatever information he might obtain, all fees levied under the Act should be refunded or waived.

CSIS refused to disclose the requested records and gave specific reasons for the refusal. They did not refund the application fee.

One of the complaints which the trustee lodged with our office was:

> "I might also add that my request for a waiver of fees was not even greeted with an express refusal."

Our investigation revealed that CSIS follows a fee policy guideline approved by the Solicitor General for the agencies under his jurisdiction. The CSIS policy is that fees will not be refunded unless the information is already publicly available for distribution (in which case the *Access to Information Act* does not apply) or can be given to the requestor by pro-

cessing the request through the *Privacy Act.*

CSIS had followed its policy but simply neglected to tell the complainant. They promptly notified the complainant of their decision not to refund their application fee and apologized for not informing him about the decision earlier. We told the complainant that we could see no public interest in refunding the fee.

MISCELLANEOUS

Who is Responsible for Records of Defunct Department?

File: 0650

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution mediated*
Result: *Remedial action*

An Edmonton person asked the Department of Justice for copies of records dealing with the transfer of ownership of water resources from the federal government to Alberta. Justice transferred the request to Environment Canada as permitted under section 8 of the Act when a government institution has a greater interest in the record and agrees to accept the request.

Environment Canada refused to disclose any of the records on the grounds that they were subject to solicitor-client privilege. The complainant asked us to investigate whether the documents were in fact of a privileged nature and, if so, to identify the client in the solicitor-client relationship. The complainant also suggested that the solicitor-client privilege had been waived because much of the material in question was already in the public domain.

It became clear during the investigation that no one was really certain who the client was, since many of the records had been created for the now-defunct Department of the Interior. Environment Canada had inherited some, but not all, of the predecessor department's functions. As well, it was found that Environment Canada did not have copies of many documents possessed by Justice. Justice probably should never have transferred the access request to Environment Canada in the first place.

The complaint was resolved when Justice officials agreed to examine the records in their possession. In concert with Environment Canada, the Department of Justice released almost all relevant records, holding back only a few on the ground that they were still subject to solicitor-client privilege. We examined those exempted records and agreed that they were withheld properly.

In the end, it was not necessary to determine what department inherited the "client" status from the old Department of the Interior, nor which department had the greater interest in the access request. The main thing was that the complainant received practically all the records requested and appreciated our efforts.

Authority Delegated by Minister

File: 0786

Institution: *National Defence*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A reporter who asked for detailed information from Department of National Defence records about the possible redeployment of Canada's

NATO forces in Europe was disappointed when told that any such records would be exempt from disclosure. DND also refused to confirm whether any record existed. Among the reporter's complaints was the fact that the access to information coordinator in DND had not told him whether the Minister of National Defence had personally refused to disclose the information. Like all discretionary exemptions under the Act, the provision in question reads:

> "15(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act..."

In dealing with this issue, we wrote to the complainant:

> "On the subject of [the coordinator's] authority you may wish to refer to section 73 of the *Access to Information Act* which provides that the head of a government institution may designate one or more officers to act in relation to the Minister's duties or functions under the Act. I am satisfied that [the coordinator] has been so designated and therefore he speaks on behalf of the Minister of National Defence."

CSIS Neither Confirm Nor Deny Record's Existence

File: 0817

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Most of the exemptive provisions in the *Access to Information Act* are designed to prevent injury through disclosure of a particular record. Some information is so sensitive that even to confirm its existence could be injurious. For instance, it could be injurious to law enforcement efforts if the government was required to say whether a police investigation into certain activities was under way.

An historian received a vague response to an access request with the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) for intelligence reports relating to an organization... The reply from CSIS was:

> "Your request cannot be complied with as the records you seek, if they existed, could reasonably be expected to be exempted, in whole or in part, by virtue of sections 13, 15, 16(1)(b) and (c) and 19 of the *Access to Information Act.*"

The historian complained to our office that he did not think this response complied with the law. He felt that if there was a record which could be partially exempted, they should withhold only portions which are exempt but release the rest. Were they refusing to confirm the existence of parts of the record which could not be exempted?

We had to admit that the CSIS response taxed the imagination. When we confronted CSIS they explained that what they intended to convey was that the entire record (if it existed) could be exempted in total by at least one of the exemptive provisions or

through the use of more than one exemptive provision where each applied only to a portion of the record.

We suggested that the response had been misleading and they agreed that they would try to clarify their intent. We nevertheless agreed that the response was lawful and the record was properly exempted.

The complaint was dismissed.

Not Entitled To Use Act

File: 1063

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

An immigrant to Canada wrote Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) for certain records which she identified by departmental file number and title. CEIC refused to process her request because she was not a Canadian citizen or permanent resident and therefore did not have rights of access under either the *Privacy Act* or the *Access to Information Act.*

She complained to us maintaining that she was a permanent resident and that the file she was seeking would verify this.

Our investigation revealed that the complainant did indeed have permanent resident status in Canada, but she did not have this status at the time that she made her access request. It was granted later.

We dismissed the complaint as not justified because at the time the department's refusal to disclose the records was in accordance with the Act. There is no requirement that a government institution go back and reconsider an access request if the requestor subsequently becomes a Canadian citizen or landed immigrant. We told the complainant (as we are required to do) of her right to apply to the Federal Court for judicial review of the decision to refuse disclosure. We suggested, however, that she simply file another access request now that she clearly had the status to do so. We suggested further that she should use the *Privacy Act* since the records she was searching for were largely personal information about herself. Also, there are no fees to obtain records under the *Privacy Act.*

Corporation Not Subject to Act

File: 1110

Institution: *Port of Montreal Corporation*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

Schedule I of the *Access to Information Act* lists all government departments and other government institutions which are subject to the Act. Not all Crown corporations are on the list, and sometimes it is difficult to tell whether they have been left off by design or by accident.

A Montrealer wrote to the Port of Montreal Corporation asking for a copy of a particular maintenance contract. Although the request was

not made under the *Access to Information Act* and no application fee was paid, Port of Montreal officials cited the prejudicial effect on two third party corporations, as described in section 20 of the Act, as the reason for refusing to disclose the requested contract.

Almost a year later the dissatisfied requestor complained to our office, stating simply that the refusal contravened the Act. When we commenced our investigation, Ports Canada officials pointed out that the Port of Montreal Corporation is not listed as a government institution subject to the Act.

The Port of Montreal, along with several other major ports in Canada, acquired status independent of the Canada Ports Corporation in 1983 and it appears that no one paid much attention to their status under the *Access to Information Act* at the time. Through our investigation, we were satisfied that the Port of Montreal Corporation and the other local port corporations in Canada are independent legal entities not subject to the Act. Thus, we had to dismiss the complaint.

No Records On Approval

File: 1196

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

A Vancouver resident applied under the *Access to Information Act* to obtain Revenue Canada's procedures manual and guidelines relating to registered pension plans and deferred income plans. When they requested payment of $42.40 in advance to produce the records the man asked if he could simply borrow them. Departmental officials said that they would make the records available for inspection at their Vancouver Regional Office. (Under the Access to Information Regulations the requestor generally has the option of paying for copies of records or inspecting them in person.)

The man sent the department a cheque for $42.40, but asked them to hold it until he reviewed the records at home. He would then return the records to the Vancouver office and reclaim his cheque. If he failed to return the records in a few days Revenue Canada could cash the cheque.

Revenue Canada rejected this arrangement.

In a letter to us the complainant argued that his proposal would save everyone time, money and aggravation.

We told him that Revenue Canada's response was both legal and reasonable, while his pdroposal that Revenue Canada go one step further to effectively provide copies of records on approval, with the option of returning them at no cost, was not within the contemplation of either the Act or the Regulations. The complainant was not satisfied with our finding and repeated his assertions that his way everyone would have saved time and money and a taxpayer would have been made happy.

He reclaimed his cheque from Revenue Canada and inspected the records in person. He said that they were not useful.

Must Complain Within One Year

File: 1319

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action required*

On November 20, 1986, a journalist asked Supply and Services for all the department's reports and studies supporting the government's decision to award the CF-18 systems engineering support contract to Canadair Ltd. of Montreal.

A month later the department estimated that it would cost $900 to process the access request and asked for a deposit of $450, which the journalist promptly paid. Two months later he was told that a third party had applied to the Federal Court to block the release of a major report which was part of the requested documents. The journalist told us that after lengthy delays in court the third party dropped its opposition to disclosure of the report, but the department still would not release records to him ostensibly because the situation was being re-evaluated and other departments were being consulted. By the time he lodged his complaint about these lengthy delays with our office, it was December 22, 1987. We had to tell the journalist that under section 31 of the Act, where a complaint relates to a request for access to a record, it must be made within one year from the time the request for the record was received by the department. The Act does not provide for an extension and we had no choice but to dismiss the complaint.

In a subsequent telephone conversation we suggested to the journalist that he submit a new access request to the department and if he was then not satisfied with the response he would be able to lodge a complaint with our office.

Enquiries

Since we opened our doors and began answering our telephones in 1983, our investigators have handled almost 5,000 enquiries about the *Access to Information Act* and related issues. In addition, the receptionist diverts about a dozen calls each day to appropriate federal or provincial information agencies.

The volume of enquiries has increased steadily each year, but analysis of 500 randomly selected enquiry reports indicated that their pattern has remained constant. Our toll-free telephone number, 1-800-267-0441, has proven to be popular, accounting for about 20 per cent of our calls last year.

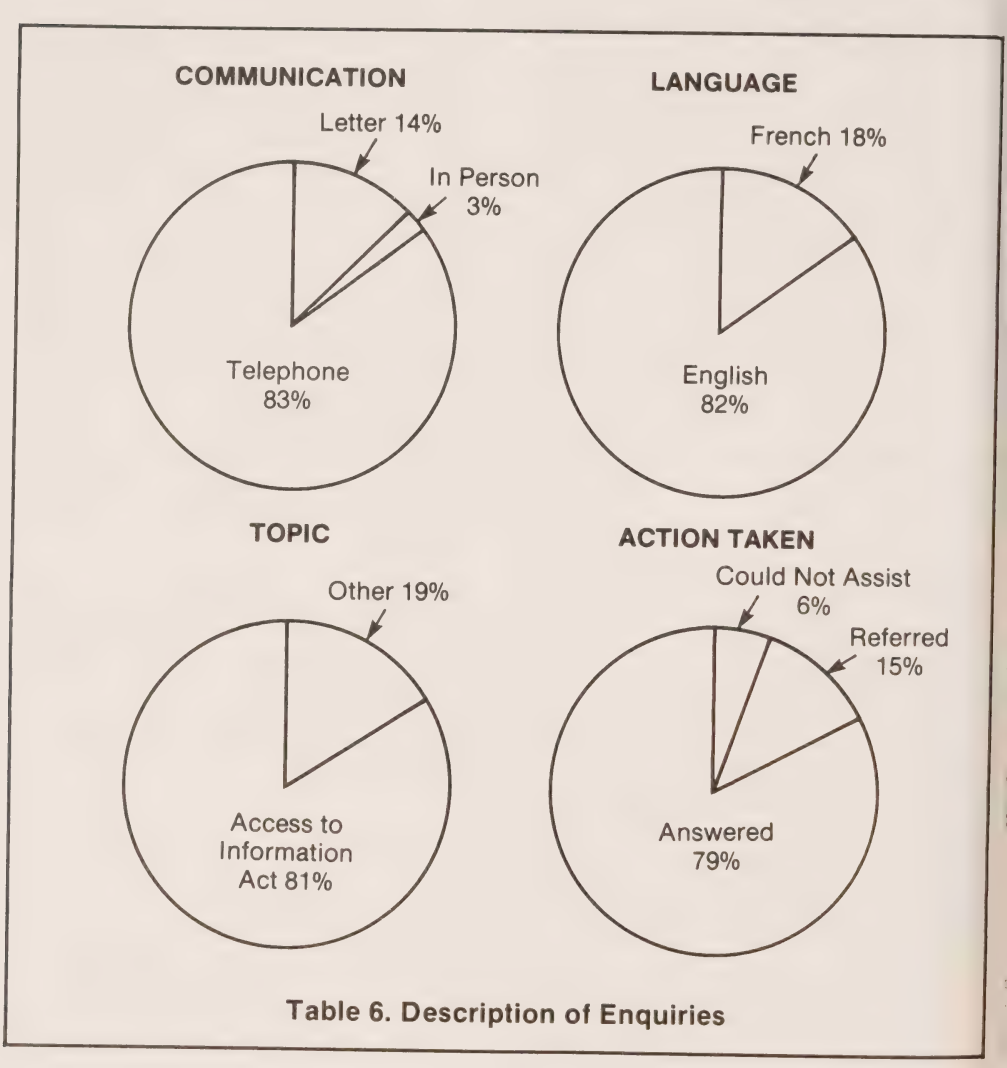


Table 6. Description of Enquiries

A third of the enquiries originated from the Ottawa region. The origins of the remainder were commensurate with the population distribution of Canada.

About half of the enquiries concerned specific federal government departments or agencies. Employment and Immigration, National Defence, and the National Capital Commission were referred to most frequently.

Our telephone listing "Information Commissioner of Canada" in the major cities' directories apparently gives many people the impression that we are an information agency. Although a telephone receptionist is on duty from 7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time, to accommodate callers from across Canada, staff working beyond these hours frequently receive calls directly, many of which have nothing to do with access to information. We try to help these callers, as is evident in some of the reports below.

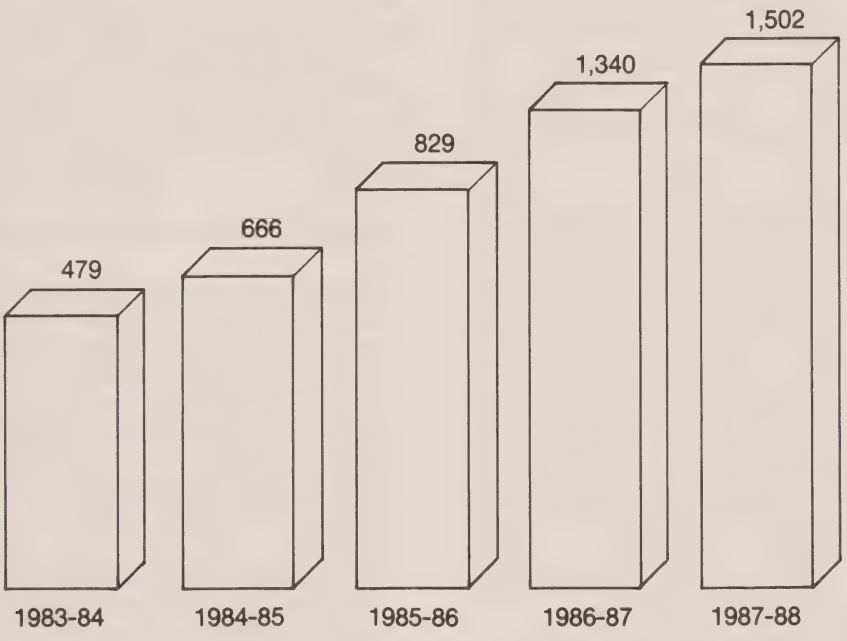


Table 7. Numbers of Enquiries Handled Annually

Figures in previous reports reflected enquiry-handling responsibility shared with the Privacy Commissioner. Table 7 counts enquiries handled by the Information Commissioner's staff only.

We Cannot Disclose Names of Complainants

A caller from Toronto who had read our Annual Reports wanted to obtain the names and addresses of individuals whose complaints we reported, in order to contact them for more details. If this was not possible, he wanted to go through our investigation files, with the names and addresses of complainants deleted.

We explained that the *Access to Information Act* specifically prohibits us from disclosing the names of complainants and details of information which was withheld under the Act—even if we do not agree that it should have been withheld.

Try National Archives and See What Develops

An individual associated with a film manufacturer wanted to know more about the government's policy on the storage of information by microfilm and microfiche. We suggested that rather than use the *Access to Information Act,* he should contact National Archives of Canada, which manages the largest volume of microfilm records in the federal government. They should be able to answer his questions or direct him to more qualified sources.

No Ambiguity Here

While many enquiries have nothing to do with the *Access to Information Act,* most do. An Ottawa woman's request for information was typical of hundreds we receive each year, but probably was the most concise we have ever received:

> "Please send me information with respect to access to information."

As in all such cases, we sent her brochures on the *Access to Information Act,* the *Privacy Act* and the role of the Information Commissioner.

No Auditing Role to Audit

A representative of Statistics Canada telephoned to say that he was planning an audit of our office and wondered if we have an audit manual like that of the Privacy Commissioner.

We told him that we have no audit responsibility under the *Access to Information Act* and consequently no manual.

Public Interest vs. Privacy Rights

A British Columbia woman complained that the new National Parole Board Chairman would not provide details of dangerous offenders in jail or who had been released on parole or mandatory supervision. She said that the previous chairman provided this kind of information to her citizens' group for statistical purposes.

We explained that because the request had not been made under the Act and the required fee had not been paid, we had no mandate to make any findings or recommendations to the Parole Board. Nevertheless, we offered some comments which we hoped would be helpful to her:

"The purpose of the *Privacy Act* is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves by prohibiting disclosure of personal information except in certain precsribed circumstances as set out in section 8 of the *Privacy Act*.... Perhaps you can write to [The Chairman of the Parole Board] and, in accordance with paragraph 8(2)(j) of the *Privacy Act,* satisfy him that you require the information for statistical purposes which cannot reasonably be accomplished unless the information is provided in a form that would identify the individuals to whom it relates and that you are prepared to give a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify any of those individuals. If those conditions are met, it is within his discretion to disclose the requested records.

"Alternatively, you might make a case for disclosure pursuant to paragraph 8(2)(m)(ii) of the *Privacy Act* which would permit disclosure for any purpose where, in the opinion of the head of the institution, the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from disclosure. In his letter to you, [the Chairman] stated that since he does not know what you intend to do with the information requested or your reasons for requesting it, he has concluded that it should not be provided. You may be able to change his mind."

Although we failed to mention it in our letter to the enquirer, any such determination that the public interest in disclosure outweighs the invasion of privacy of the subject individuals would have to be made by the Solicitor General of Canada who, for the purposes of the *Access to Information Act* and *Privacy Act,* is responsible for the National Parole Board.

We suggested that an application under the *Access to Information Act* be considered as a last resort, since it would be met with the same objection: the Act prohibits the disclosure of personal information as defined in the *Privacy Act.* It would be necessary to raise the same "public interest" argument to overcome this objection to disclosure. We did, however, suggest two advantages in making a formal request under the *Access to Information Act:*

> "Firstly, you will have a positive right to disclosure subject to exemptions under the Act. The Parole Board will have to state explicitly the grounds for refusing access to the requested records. This will provide you with the opportunity, through our office should you decide to file a complaint with us, to state your case for disclosure. Secondly, if we support your complaint we may make a recommendation for disclosure and perhaps (with your consent) bring the case before the Federal Court on your behalf. If we do not support your complaint you still have the right to bring the matter before the Federal Court on your own."

We cautioned the enquirer that our letter was intended simply to inform her of her rights under the Act and we were not necessarily suggesting that she had a good case for disclosure of the records about dangerous federal inmates.

We Didn't Publish "Northern Cookbook"

People phone us to obtain government information because our telephone listing gives the impression that we are an information service. While we are accustomed to this, we were nevertheless surprised to receive a letter from an Alberta resident who told us:

> "I recently borrowed a book from a friend. It was called 'Northern Cookbook' by Eleanor A. Ellis. I was hoping to acquire a copy of my own so I'm writing to one of the addresses in the book. Could you please help find a copy...
>
> They are supposed to be available from Information Canada via mail."

Evidently the writer confused our office with "Information Canada", the defunct federal government information and publishing service whose operations have largely been taken over by "Reference Canada".

Reference Canada, an information referral service operating under contract with the Department of Supply and Services, does not distribute publications. From the Canadian Government Publishing Service in Ottawa we learned that the book was published by the Department of Indian Affairs and Northern Development in the early 1970's. They no longer distribute the book but suggested that a copy might be available through Hurtig Publishing Company in Edmonton. We telephoned the person who made the enquiry who said that he would contact them himself.

Language Test Results

A caller who claimed several university degrees and proficiency in more than three dozen languages wanted to know how to get access to records showing why he failed a test for a translator's job with the Secretary of State, and how his score compared with other candidates. We explained that he would have to apply under the *Privacy Act* to get personal information about himself as well as under the *Access to Information Act* to obtain more general information about the test procedures and distribution of scores.

Lost Track of His Son

A New Brunswick man telephoned our office to find out why his son had been removed from a Via Rail train in Maine. That same day, with the assistance of the United States Embassy, we put the caller in touch with the appropriate officials in Maine.

Who Denounced Prisoner of War?

A person in Atlantic Canada told us by letter that when his country of origin entered the Second World War against the Allies in Europe, he and hundreds of others were arrested and taken to a concentration camp in Petawawa, Ontario. He wrote:

"I was held there for 21 months [and] released without trial. I want to know the names of the person or persons that denounced me to the RCMP to have me interned."

His letter included his prisoner of war serial number and other details of his internment.

Since our office does not process access to information requests, we returned his request form and fee with the following suggestion:

"You were right in applying under the *Access to Information Act* in that you were seeking a record on someone other than yourself, but... you might find it beneficial to initially apply for access to records on yourself under the *Privacy Act.*

"This will allow you to determine if any records exist regarding your internment in the government institutions you suspect may hold such a record. Applying under the *Privacy Act* also has the advantage that no application fee is required...

"You should be aware that records concerning someone else in relation to your internment could well be exempted from disclosure on the basis that it is personal information on another individual."

We explained the exemptions under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and the rights to complain to either the Information Commissioner or the Privacy Commissioner. We sent the individual some pamphlets about both statutes and some personal information request forms and gave him the addresses of the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service and the Federal Archives Division of National Archives of Canada. We thought that these would be the most useful places for him to start a search for records.

Ask the Complainant for Permission

A reporter from Halifax telephoned our office for details of a case where a requestor (whom the reporter named) was refused access to records about the Revenue Canada (Customs and Excise) decision to prohibit importation of a certain book into Canada.

We explained that the *Access to Information Act* prohibits us from disclosing such information, including information which we have received from a complainant. The caller claimed that the complainant had come to him and told him all about it. We told the caller that the Act allows us to deal with a person authorized by the complainant to act on his or her behalf, but to protect the complainant's right to privacy we require such authorization in writing.

The reporter said he would call the Department of National Revenue to see if they would tell him more about the case. We heard nothing more about the matter.

Liquid Measure

"How many cups are there in a pint?" was the question. "Two if you are looking at a recipe from the United States, two and a half if the book calls for Imperial measure" we replied. The caller hung up.

Wants to Claim Inheritance

A Southern Ontario woman saw our toll-free number in the government listing section of the telephone directory. She called to inquire how her mother, who had inherited some money in Italy, could get it. Did she have to go there?

From the Department of External Affairs we learned that the Government of Canada does not become involved in private matters such as this unless there is some indication that a foreign country is treating a Canadian citizen unfairly. They said that they had dealt with no such claims against Italy. The official also told us that unless a very large sum of money was involved it would probably not be necessary to retain Canadian and Italian lawyers. He suggested that the individual simply get in touch with the executor of the estate and ask what must be done to claim the inheritance.

We passed this information to the caller, cautioning her that it was not legal advice from either our office or the Department of External Affairs; it was just a suggestion about what to do. We also gave her the address and telephone number of the Italian Embassy in Ottawa.

Test Balloon

It is not unusual for a potential complainant to telephone our office and speak to an investigator about a case before deciding whether to file a written complaint under the *Access to Information Act.*

A researcher familiar with the Act phoned to tell us about a case where his request for records about the approval of a drug for public distribution had after 35 days produced nothing. He said that he could locate the record himself in a few hours.

The requestor was particularly upset because he believed that his access request was being given the lowest priority and the access to information officials in the relevant department, while pleasant, did not care about his request. He told us that he could be very persistent, telephoning the access coordinator every hour or calling the Minister or a newspaper about his case. He said he was considering filing a complaint with our office and wanted to know whether it would be given the lowest priority by us.

We told him that we give priority to delay complaints especially if a department simply failed to respond to an access request, so that the case can be taken to court as a "deemed refusal" in a timely fashion. He asked if a case about a "deemed refusal" could be maintained before the court even though the requested records had, in the meantime, been released. We told him that the Information Commissioner had commenced such court proceedings against another

department and we were waiting for it to be heard. The researcher, unsure what action he would take, was invited to call again if we could be of assistance. We heard nothing further.

No Complaint

Every now and again we receive a letter or call about the *Access to Information Act* from someone who is not really enquiring or complaining about anything.

For example, a man from Nova Scotia who used the Act to obtain records from the Department of Consumer and Corporate Affairs on three occasions had this to say:

> "As this program has received a lot of negative publicity in the past, I feel it necessary to inform you that I was treated with a great deal of respect and my request for information was processed as thoroughly and as efficiently as anyone could expect, each and every time. I would like to thank you and [the access coordinator for Consumer and Corporate Affairs] for a job very well done!"

We passed the writer's comments on to Consumer and Corporate Affairs.

A Typical Evening Call

After 6:00 p.m. Ottawa time, our switchboard is closed but calls are answered directly by investigators or other staff who may still be in the office. This one, received one evening during preparation of this Annual Report, is typical:

> "Information and Privacy Commissioners—bonsoir."
>
> **"Hi! can you give me the number of... what's that called again?... the sanitation department."**
>
> "That's handled by the municipal government. Our office deals with complaints under the *Access to Information Act* about the federal government. What city are you calling from?"
>
> **"Windsor."**
>
> "Do you have your phone book opened at the blue pages of government listings?"
>
> **"Yes."**
>
> "You should find it under "Municipal governments, City of Windsor.""
>
> **"OK I've got it. Thanks."**

And so it goes!

Public Appearances

During this fiscal year, the Information Commissioner made 37 speaking appearances to audiences that range from government and commercial groups to special interest groups.

The Commissioner spoke about the *Access to Information Act* to senior federal public servants at the Centre for Executive Development at Touraine, Quebec and to the participants of the Career Advancement Program.

She also addressed students and faculty members at such Canadian universities and colleges as Ryerson Polytechnical Institute in Toronto, Algonquin College, Ottawa University and Carleton University in Ottawa.

Journalists invited the Information Commissioner to speak to their groups. In May, for example, she addressed the Ontario Journalism Education Association at Conestoga College in Kitchener. The Commissioner also made a presentation to staff at Southam News in Ottawa; was a panel member at the Ontario Reporters Association meeting in London, Ontario; and in January, spoke to the Canadian Press in Ottawa.

As a member of the International Ombudsman Consultative Committee, the Commissioner attended a meeting in Edmonton to make final the plans for the 1988 international meeting of ombudsmen in Australia.

She also attended the Canadian Ombudsman Conference in Edmonton and the Transnational Data Report Conference in Quebec City; addressed Worldcom '87, a communications symposium in Washington; spoke at the Canadian Library Association in Winnipeg and the Canadian Public Relations Society in Toronto; and, with the two Assistant Commissioners, made a presentation on "Informal v. Formal Procedures under the *Access to Information Act*" to the federal access coordinators in Ottawa.

The Commissioner also participated in various television and radio interviews.

Assistant Commissioner Bruce Mann and Director of Investigations Célyne Riopel continued their library tour going to Ontario and Manitoba. While in Manitoba, they jointly addressed the Manitoba Social Sciences Teachers Association about the *Access to Information Act* and the role of our office.

In addition, Bruce Mann on seven occasions spoke to professional special interest groups, provincial government employees and universities in Canada and the United States.

Assistant Commissioner Bill McGibbon used the Act for his topic in a talk to the 15th Annual Conference of the Canadian Association for Information Sciences at the University of Western Ontario, London. He also made a presentation to the Assistant Deputy Ministers' Orientation Course at Touraine.

Célyne Riopel spoke to the senior managers at the Centre for Executive Development, Touraine, and to the participants of the Career Advancement Program.

Two of our investigators also helped share the speaking invitations. Yvon Gauthier spoke on two occasions to the senior managers at Touraine and Kevan Flood spoke to Reference Canada's (federal government toll-free telephone answering service) annual working meeting for its contractors and managers.

Federal Court Review

Under section 41 of the *Access to Information Act* an individual who has been refused access to a record may apply for judicial review or, with the consent of that person, the Information Commissioner may file the court application.

In cases where the government proposes to disclose records and notifies third parties who may be materially affected, the third parties may apply to the Federal Court under section 44 of the Act for an order prohibiting disclosure.

Decisions have been rendered in a quarter of the 130 applications for judicial review filed in the Federal Court between July 1, 1983 and March 31, 1988. A quarter of the cases were discontinued by the parties, and half are still pending.

Five of the section 44 cases in favour of disclosure are now before the Federal Court of Appeal. One section 41 case where disclosure was not ordered has been appealed.

The Information Commissioner was added as a party intervenant in five cases, and acted on behalf of two parties who filed applications in their own names under section 41.

TABLE 8

STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

July 1, 1983 — March 31, 1988

STATUS	JUDGEMENT RENDERED		NO JUDGEMENT		TOTALS
RESULT	DISCLOSURE	NO DISCLOSURE	CASE WITHDRAWN	CASE PENDING	
SECTION 41 (Info Commr)	1	3	7	15	26
SECTION 41 (Requestor)	3	5	5	7	20
SECTION 44 (Third Party)	19	1	21	43	84
TOTALS	23	9	33	65	130

This part of the report concerns cases that were dealt with by the Federal Court, or were initiated, during the fiscal year.

Vienneau v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-842-87) Filed April 21, 1987

and

Kealey v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-1106-87) Filed May 29, 1987

Facts

The complainants had separately sought records from the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). However, each complainant received only a part of the records requested, with the explanation that "some of the documents provided to you have been exempted, in whole or in part, pursuant to..." There followed a list of the sections involved. The records released did not show which of the listed exemptions were claimed as being applicable to any particular part of the record that had been deleted. This was the basis of the complaints.

The report made to the Minister pointed out that the complainants could not understand why a particular portion of the document was deleted, and thus there was no informed basis upon which to complain. The Commissioner recommended that CSIS identify the specific exemptions applicable to each deletion on the record and inform the complainants. The Minister rejected the recommendation, stating that such action would, in the case of CSIS, indicate the nature of the information exempted.

Each of the complainants authorized the Information Commissioner to act as his counsel to bring an application for judicial review.

Issue

By agreement between the parties the Court was asked to answer the following preliminary question:

> Does section 10 of the *Access to Information Act* (the "Act") oblige the head of a government institution to particularize the specific provision(s) of the Act on which exemptions from disclosure from records severed pursuant to section 25 of the Act are based by specifying the provision(s) relied on for each portion of a record which has been exempted from disclosure?

Finding

The preliminary question came on for hearing before Mr. Justice Jerome on December 16, 1987, and he delivered judgment on March 3, 1988.

The Court held that when an institution refuses access it must give the requestor notice of all the provisions that are relied on. The section numbers must be provided in the letter of notice, but there is nothing in the Act to require that they be written directly on the released document. The right of the requestor to complain, and ultimately to seek judicial review, does not depend on the provision of specific exemptions for each deletion in a record.

The Court answered the question before it in the negative, but observed that the practice of providing section numbers next to deletions was highly commendable and in keeping with the basic purpose of the Act.

The Information Commissioner, with the consent of the complainants, is appealing the judgment.

For additional comments see Introduction to this report under the heading Kealey and Vienneau.

Bindman v. Immigration Appeal Board (Federal Court No. T-931-87) Filed April 30, 1987

and

Information Commissioner v. Immigration Appeal Board (Federal Court Nos. T-1051-87, T-1169-87, and T-1355-87) Filed June 26, 1987, June 5, 1987, and June 26, 1987, respectively

Facts

The four requestors complained independently that the Immigration Appeal Board had refused to release records that would enable them to know why a named individual had been granted convention refugee status by the Board. The Board claimed its records were exempt since disclosure might reasonably be expected to threaten the safety of the individual involved (section 17).

An investigation did not convince the Commissioner that the exemption was well-founded, and a recommendation was made to the Chairman of the Immigration Appeal Board to release the records, subject to other exemptions. The recommendation was not accepted, as the Chairman argued that the Board had ordered that the proceedings involving the individual be held *in camera* and the record sealed. Thus, the Chairman said, the records could not legally be disclosed.

Three of the complainants authorized the Commissioner to apply for a judicial review, while the fourth applied by his own counsel. At a preliminary hearing the individual applied for intervenor status, which was granted, and the four actions were consolidated.

Issues

There are two issues. First, does the order of the Board that a hearing be held *in camera* and the record sealed preclude access to the records under the Act? If not, was the exemption properly claimed on the facts of the case?

Mr. Justice Rouleau directed that the matter proceed on the following preliminary questions:

1. Does the *Access to Information Act* apply to the Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings?

2. In the alternative, are the Immigration Appeal Board records properly subject to an examination under the *Access to Information Act*?

The preliminary questions were argued on March 30, 1988, before Mr. Justice Pinard, who reserved judgment.

Information Commissioner v. The Solicitor General (Federal Court No. T-1143-87) Filed June 4, 1987

Facts

The complainant had requested records that would enable him to know the results of an internal RCMP inquiry into the handling of some homicide cases. The RCMP refused to disclose any part of the records, claiming that they were exempt as information obtained or prepared in the course of an investigation pertaining to law enforcement (subparagraph 16(1)(a)(ii)) and that they contained personal information (subsection 19(1)). The complainant stated that he did not ask for identities, but only what disciplinary action was taken.

Following investigation, the Commissioner recommended to the Minister that section 16 should not be claimed as that exemption was discretionary and the results of the investigation should be public. It was also drawn to the Minister's attention that the records could be released with deletions that would withhold the identities of the members of the RCMP. The Minister responded that the risk of damage to the individuals concerned and his opinion that the records consisted of personal information warranted the exemptions.

The Commissioner, with the consent of the complainant, made an application for judicial review, but negotiations continued in an effort to avoid a hearing. As a result, deletions were agreed upon which withheld the identities of the disciplined RCMP personnel, while revealing the type and number of disciplinary actions taken.

Disposition

The complainant was satisfied with the released records, and the application was withdrawn.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-2661-87) Filed December 23, 1987

Facts

An individual complained when denied full records concerning the present and future market for nuclear reactors. The department had released some records but exempted others as being information obtained from a foreign government (paragraph 13(1)(a)), expected to be injurious to international affairs (subsection 15(1)), personal information (paragraph 19(1)), third party information (paragraphs 20(1)(b)(c) and (d)), and advice or recommendations (paragraph 21(1)(a)).

During investigation of the complaint the department released some of the withheld records, but continued to deny release of two, claiming they were non-releasable third party information. These were two telexes; one from the department's Ottawa headquarters to the Canadian Embassy in Seoul, the other from the Embassy in Seoul to Ottawa.

The Commissioner, having reached the tentative conclusion that the telexes should be disclosed, informed Atomic Energy of Canada Limited that it had the right to make representations. The company did so, but the Commissioner questioned the company's claim for exemption and cited the existence of certain newspaper articles. The company made further representations.

The Commissioner wrote the Secretary of State for External Affairs that the company had not convinced her that disclosure of the records could reasonably be expected to cause the harm contemplated by the exemption claimed, nor did it appear that the information had been consistently treated in a confidential manner. The department continued to withhold full release of the two documents, but offered release with certain portions deleted. The Commissioner maintained the opinion that the exemptions were not valid, and reported to the complainant that the complaint was well founded. With the complainant's consent, an application was made for judicial review.

Issues

There are two issues to be resolved:

1. Was there a reasonable expectation of the harm contemplated by the section if the whole of the telexes was disclosed?

2. Was the information for which an exemption was claimed treated consistently in a confidential manner?

The application for review has not yet been heard.

Information Commissioner v. The Privy Council Office (Federal Court No. T-1862-84) Filed September 7, 1984

This case, included in the 1984-85 Annual Report, involved the issue of whether precise salaries of Governor-in-Council appointees could be withheld as being personal information. Subsequent to the application for judicial review the Prime Minister released to the media some information about salary ranges.

No release was made directly to the complainant, and the case remained on the court list as adjourned until December, 1987. The complainant then, as he had received most of the desired information, agreed to the withdrawal of the application.

Information Commissioner v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-2661-87) Filed December 23, 1987

Facts

This case concerned an access request received by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) on May 25, 1987.

The requestor was informed in a June, 1987 letter that, because of the need for consultations, the institution would require an extension of 30 days beyond the 30-day statutory limit to process his request. However, a further letter of July 24, 1987, stated that CSIS had not completed processing the request, despite expiry of the extended time.

The requestor complained to the Information Commissioner about the delay, in a letter dated September 14, 1987. The complaint was investigated and on October 9, 1987, a report was made to the Solicitor General. The complaint was reported as well-founded, and it was recommended that the requested records be disclosed, subject to any exemptions, and that the Commissioner be notified by October 30, 1987, of any action taken to implement the recommendation.

The Solicitor General did not reply to the Information Commissioner and an application was filed December 21, 1987, seeking an order for disclosure of the records, subject to any exemptions.

Issue

The issue was whether failure to release the records within 60 days after the access request was received amounted to a deemed refusal to release the records.

Disposition

The records requested were released to the complainant before the action could be heard. The application for review was withdrawn with the consent of the complainant.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-218-88) Filed February 11, 1988

Facts

The complainant had sought, from the Department of External Affairs, call-up forms under the terms of the standing offer for temporary help and professional services. The department supplied copies of the requested records but withheld the security classification of the positions to be filled by personnel assigned by the agencies on the ground that this was personal information. The applicant complained.

During investigation the department made representations that since the names of the individuals involved had been disclosed to the applicant, disclosure of the security classification of the position could indicate the security clearance of the individual and thus was personal information which had to be exempted under section 19 of the Act.

The Commissioner argued that the information was not personal information, in view of paragraph 3(k) of the *Privacy Act* which provides that, for the purposes of the exemption of personal information under the *Access to Information Act,* personal information does not include:

> "information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed, including the terms of the contract, the name of the individual and the opinions or views of the individual given in the course of the performance of such services".

The department rejected the Commissioner's interpretation, maintaining that the paragraph only applied when the contract was between an individual and the government, and that in this case the contract was between the agency and the government. The department pointed out that the French language version of the paragraph spoke of "un individu qui a conclu un contrat de presentation de services avec une institution fédérale". The Commissioner's recommendation for release of the security classifications was also rejected.

Issues

There are two issues:

1. Does 3(k) of the *Privacy Act* apply only to an individual who has a contract directly with the government institution for the performance of services, or does it apply to an individual who has a contract with an agency, which in turn has a contract with the government?

2. Is the security level of a position necessarily personal information when it concerns an individual who temporarily filled that position?

Information Commissioner v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-1467-86) Filed June 25, 1986

Facts

This case, described in the 1986-87 Annual Report (p. 97) concerned a request for documents that would enable the applicant to know what information about a named Canadian had been supplied to an agency of the United States government.

Negotiations continued with the department after the application for judicial review was filed. As a result, additional records were disclosed.

Disposition

The complainant was satisfied that he had received what he was entitled to under the Act. He agreed that the application should be withdrawn.

Information Commissioner v. The Minister of Fisheries and Oceans, (Federal Court No. T-2687-85) Filed December 11, 1985

Facts

This case, included in the 1985-86 Annual Report (pages 175-76), examined whether applications for permits to allow access to seal hunts were personal information. The case was heard on February 15, 1988, before Mr. Justice Denault, who issued judgment on March 22, 1988.

Issue

The parties agreed that the issue would be settled by the Court's answer to the following question:

Is a permit issued pursuant to subsections (8) and (9) of section 11 of the Seal Protection Regulations, C.R.C. 1978, c.833 as amended, "information relating to any discretionary benefit of financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual" within the meaning of paragraph (l) of the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act*?

Arguments

In favour of disclosure it was argued that the words "including the granting of a licence or permit" created an additional exception to the definition of "personal information", and that the word "including" enlarged the meaning of the preceding words. Otherwise, it was contended, the words "including the granting of a licence or permit" would be redundant.

The applicant further argued that the purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be recognized and balanced. This would lead to the conclusion that information relating to granting government benefits should be disclosed, including material relating to the grant of a licence or permit.

Finding

The Court held that clearly the legislation intended that the phrase following "including" extended discretionary benefit of a financial nature". The French version's use of "notamment" made this even clearer.

The Court agreed that it was appropriate to recognize and balance the purposes of the two Acts, but did not agree that this produced the result contended for by the applicant.

Information about the grant of a licence or permit would only fall under section 3(l) if the licence or permit constituted a discretionary benefit of a financial nature.

Thus, the Court answered "no" to the question and the application was dismissed.

Information Commissioner of Canada v. The Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-165-88) Filed February 4, 1988

Facts

The requestor had complained because he had been denied certain records from the Department of External Affairs. In this case, he asked the department for copies of all correspondence it had had with the Information Commissioner's office about the invetigation of his previous complaint. The department refused, maintaining that section 35 of the Act requires investigations to be private and that no one had a right of access to representations made to the Commissioner by any other party.

We wrote the Secretary of State for External Affairs that we did not consider the department could use section 35 to exempt the desired records. We recommended that they be released, but the department rejected this interpretation. They also held that all of the records were exempt as information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of a law (paragraph 16(1)(c)), that parts of the record were exempt as accounts of consultations or deliberations (paragraph 21(1)(b)), and that identification of third parties was exempt as confidential business information, the disclosure of which could result in material loss or gain to the third party, or information the disclosure of which could interfere with negotiations of a third party (paragraphs 20(1)(a), (b) and (c)).

We rejected the department's arguments and, with the consent of the complainant, applied for a judicial review.

Issue

The issue is whether section 35 of the Act can be used as an exemption.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-291-88) Filed February 22, 1988

Facts

The request was for all documents concerning a National Revenue decision to withhold a video tape, and the names of public servants who made the decision and their job titles. The department had released some records but claimed an exemption for the names and job titles on the ground that disclosure might threaten the safety of individuals (section 17). The requestor complained.

We informed the department that from our investigation we did not consider the evidence showed that disclosure of the names of the employees in the context of their jobs could reasonably be expected to threaten their safety.

When the department still refused release of the names and job titles, with the consent of the complainant we filed an application for judicial review.

Information Commissioner v. National Capital Commission (Federal Court No. T-118-88) Filed January 22, 1988

Facts

The requestor asked the National Capital Commission for records relating to the parliamentary precinct area, including background and related correspondence. Some of the requested records were released, but not the final report. The Commission claimed that the final report would be published within 90 days, plus the time required for printing and translation, and that thus it was exempt under secion 26.

The requestor, informed that when the report was published it would be made available to him, complained about the Commission's use of section 26.

After investigation we wrote to the Commission Chairman, stating that the 90-day period provided by section 26 had expired and the record should be released forthwith, subject to any exemptions that might apply. The Chairman responded that when the exemption was claimed they fully expected the completed report would be available for release within 90 days. She added that the report must be submitted to the Speakers of the House of Commons and the Senate, and that it would be unethical to release it under the *Access to Information Act* without first submitting it to the parties directly affected.

We again wrote the Chairman saying that, while we recognized her problem because of the requirement to submit the report to the Speakers, the Act did not permit a delay for that purpose.

With the consent of the complainant we applied for judicial review. Before the case was heard the report was published and a copy delivered to the complainant. The case, however, remains on the court list since some issues remain to be discussed with the complainant, who has yet to consent to its withdrawal.

Information Commissioner v. The Minister of External Affairs (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986 and May 26, 1986, respectively

These cases centred on an application to the Court for review of a delay, alleging that there had been an improper extension of the statutory time limits (Page 97, 1986-87 Annual Report).

On September 25, 1987, we filed a motion for trial of an issue as to whether the extensions of time by the respondent complied with section 9 of the Act. If the motion was successful, it was expected the government would necessarily file an affidavit or produce a witness substantiating the grounds upon which the extensions were claimed. The government moved to dismiss the application since the records in question had been released.

Mr. Justice Jerome heard the motions December 2, 1987, and on March 9, 1988, announced from the bench that the Court was dismissing the government's motion, holding that the release of the documents did not make this application for judicial review academic, and that an extension of time claimed on invalid grounds might constitute a deemed refusal to disclose the records. The Court also dismissed our application for the trial of an issue, stating that there was no jurisdiction to order the government to file an affidavit, although it would be desirable for them to do so. In the Court's opinion, the power under section 49 of the Act to make such order as the Court deemed appropriate would be adequate to deal with the issue of whether the extension of time had complied with section 9 of the Act.

Written reasons will be issued by the Court.

Information Commissioner v. Solicitor General (Federal Court No. T-2783-86) Filed December 23, 1986

Facts

This application concerned a report on the food services of a penitentiary. At issue was whether certain information related to the position or functions of a government institution employee and therefore was not "personal information" (Page 98, 1986-87 Annual Report).

The case was heard December 3, 1987, by Mr. Justice Jerome. The Court, in an oral decision from the bench March 9, 1988, did not agree that all the information sought was personal, nor that all of it related to the functions or position of an employee. It was necessary to balance the purposes of the *Privacy Act* and the *Access to Information Act.* Those passages in the record that concerned the adequacy of training, or described

the responsibilities of positions, should be released; portions dealing more directly with the personal history of individuals should be protected.

Representations on behalf of both parties were heard *in camera* as to the portions of the record that should be released or withheld in accordance with the principles enunciated by the Court. An order embodying the Court's decision on such representations is to issue.

Interventions by the Information Commissioner

Piller Sausages and Delicatessens Inc. v. The Minister of Agriculture et al (Federal Court No. T-1024-85)

J.M. Schneider Inc. v. Her Majesty the Queen (Federal Court No. T-1025-85)

In the matter of Canada Packers Inc. (Federal Court No. T-1026-85) all filed May 10, 1985 and heard at Toronto, Ontario, September 8, 1987, by Mr. Justice Jerome. Applications dismissed, December 11, 1987

Facts

These cases involved applications by meat-packing companies to block release of meat-packing inspection reports (Pages 176-77, 1985-86 Annual Report, and page 98, 1986-87 Annual Report). The Information Commissioner, whose recommendation that the records be disclosed had been accepted by the Minister, was granted leave to intervene.

Issues

The issues were whether disclosure could reasonably be expected to result in material financial loss or prejudice the competitive position of the companies, and, if so, whether the public health interest in disclosure overrode any such injury.

Arguments

The companies submitted that domestic and export markets would be damaged by disclosure, and that although the deviations from government standards referred to in the reports were minor, they might be sensationalized by the media. They also maintained that the public interest was sufficiently protected by the audits and inspections done by the government.

It was argued in favour of disclosure that the burden of proof was on the companies to show that harm could be expected from disclosure and that no examples had been given to show this. Possible damage arising from publicity in the media was irrelevant. Contractual negotiations were not shown to be endangered and reports more than three years old were unlikely to have such effect. The explanatory letter accompanying the released records would reduce any negative impact that might otherwise be caused by release of the remaining records. Disclosure was very much in the public interest.

Findings

The Court found that the companies had not met the burden of proof that rested on them to show detailed and convincing evidence of harm and described a direct link between disclosure and harm. The Court held that the evidence must not merely provide grounds for speculation as to possible harm, but at least establish a likelihood of substantial injury. The inspections were by public authorities, at public expense, to protect the public. The resulting reports were "public information". Even if harm to the companies had been shown to be expected, the public interest in disclosure outweighed the risk to the companies.

The records were ordered released.

Appeals

This judgment is being appealed by Canada Packers. Some other companies had sought judicial review to prevent disclosure of the reports of their meat-packing plants, and the judgments in their cases were to the same effect. A number of the latter also have appealed, and the Information Commissioner has applied for leave to be a party intervenant in their cases as well as in the Canada Packers case.

Corporate Management

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, data processing and library services.

Finance

The Offices' total resources approved by Parliament for the 1987-88 fiscal year were $3,922,000 and 58 person years, an increase of approximately $3,000 over the 1986-87 expenditures. Personnel costs of $2,970,000 and professional and special services expenditures of $512,000 accounted for more than 89 per cent of expenditures. The remaining $440,000 covered all other expenses.

Personnel

Staff increased by five during the fiscal year, to a total of 58 on March 31, 1988. There were 21 staffing actions during the year, including one appointment to a senior management position: Executive Director, Office of the Privacy Commissioner.

Administration

During this past year, space was acquired on the third and fourth floors, Tower B, Place de Ville. This space is presently being fitted-up and will be ready for occupancy by the summer.

The following are the Offices' expenditures for the period April 1, 1987 to March 31, 1988

	Information	Privacy	Administration	Total
Salaries	$ 968,062	$1,121,001	$ 483,768	$2,572,831
Employee Benefit plan contributions	159,200	149,640	88,160	397,000
Transportation and Communications	25,028	59,518	98,698	183,244
Information	47,258	50,028	558	97,844
Professional and special services	412,534	72,754	26,411	511,699
Rentals	76	727	11,172	11,975
Purchases repair and maintenance	222	1,163	1,225	2,610
Utilities, material and supplies	4,191	11,171	27,778	43,140
Construction and equipment acquisition	32,494	33,141	16,344	81,979
All other	79	1,245	177	1,501
TOTAL	**$1,649,144**	**$1,500,388**	**$ 754,291**	**$3,903,823**

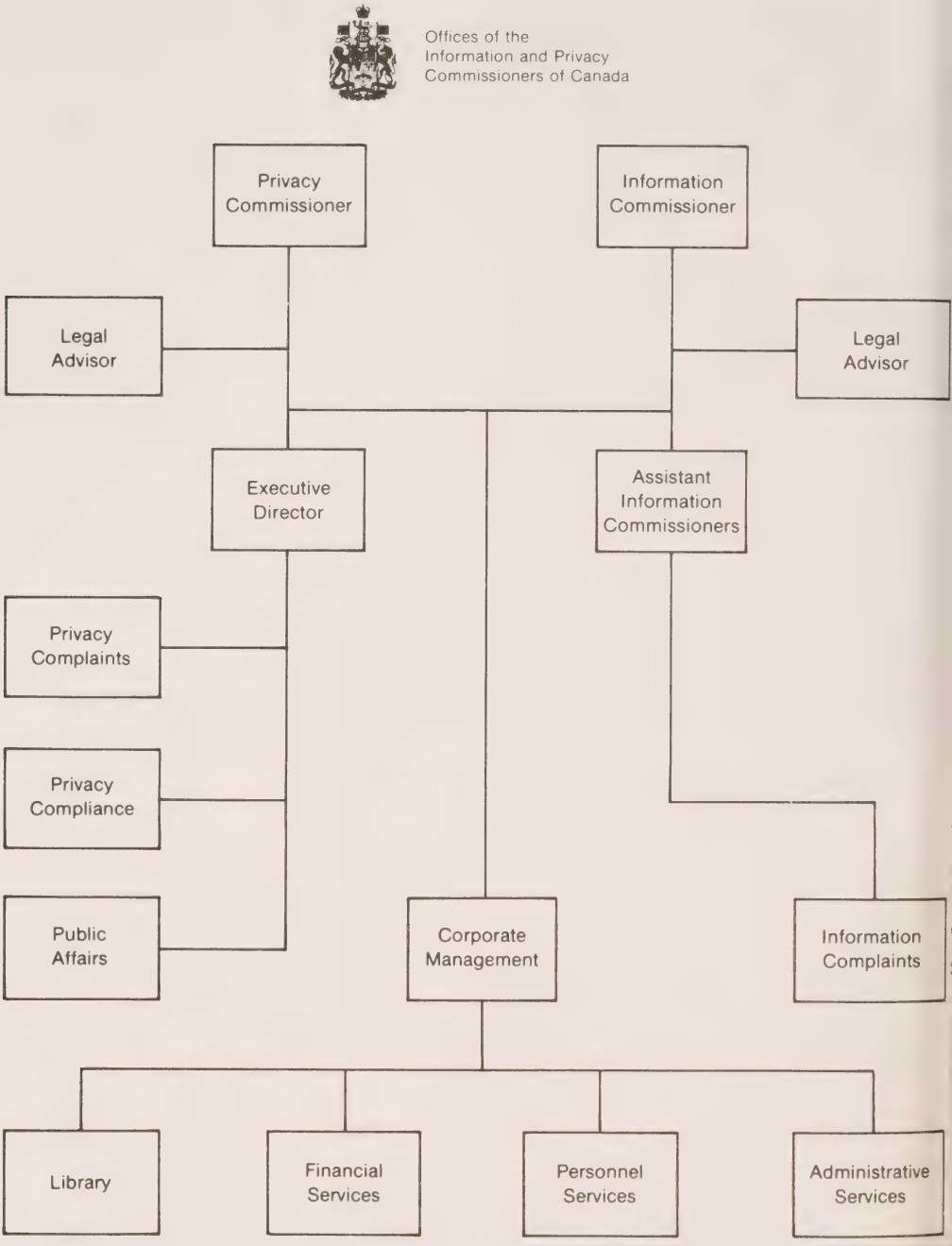
Data Processing

Computerization of the Offices has increased in most areas and as a result, staff has become more adept at using data processing equipment in their daily tasks. A larger volume of information has been processed and computer stored.

Library

The library obtains and disseminates information for both Commissioners' offices. To assist in this function, subscriptions to several automated bibliographic and full text data bases are maintained. An interlibrary loan service is also available to the users. Freedom of information, protection of privacy and the Ombudsman function are the main subject areas of the library's collection of approximately 3000 items. The public is invited to consult the library for reference and research. Last year 25 visitors were welcomed, 630 reference questions were answered and 450 items were added to our collection.

Appendix I


Offices of the
Information and Privacy
Commissioners of Canada
Privacy Commissioner
Information Commissioner
Legal Advisor
Legal Advisor
Executive Director
Assistant Information Commissioners
Privacy Complaints
Privacy Compliance
Public Affairs
Corporate Management
Information Complaints
Library
Financial Services
Personnel Services
Administrative Services

Appendix II

Exemptions and Exclusions under the *Access to Information Act*

Responsibilities of Government

13. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained in confidence from

(a) the government of a foreign state or an institution thereof;

(b) an international organization of states or an institution thereof;

(c) the government of a province or an institution thereof; or

(d) a municipal or regional government established by or pursuant to an Act of the legislature of a province or an institution of such a government.

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains information described in subsection (1) if the government, organization or institution from which the information was obtained

(a) consents to the disclosure; or

(b) makes the information public.

14. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) on federal-provincial consultations or deliberations; or

(b) on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs.

15. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or supression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information.

(a) relating to military tactics or strategy, or relating to military exercises or operations undertaken in preparation for hostilities or in connection with the detection, prevention or suppression of subver sive or hostile activities;

(b) relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment or of anything being designed, developed, produced or considered for use as weapons or other defence equipment;

(c) relating to the characteristics, capabilities, performance, potential, deployment, functions or role of any defence establishment, of any military force, unit or personnel or of any organization or person responsible for the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(d) obtained or prepared for the purpose of intelligence relating to

(i) the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(ii) the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(e) obtained or prepared for the purpose of intelligence respecting foreign states, international organizations of states or citizens of foreign states used by the Government of Canada in the process of deliberation and consultation or in the conduct of international affairs;

(f) on methods of, and scientific or technical equipment for, collecting, assessing or handling information referred to in paragraph *(d)* or *(e)* or on sources of such information;

(g) on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations;

(h) that constitutes diplomatic correspondence exchanged with foreign states or international organizations of states or official correspondence exchanged with Canadian diplomatic missions or consular posts abroad; or

(i) relating to the communications or cryptographic systems of Canada or foreign states used

(i) for the conduct of international affairs,

(ii) for the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(iii) in relation to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

(2) In this section,

"defence of Canada or any state allied or associated with Canada" includes the efforts of Canada and of foreign states toward the detection, prevention or suppression of activities of any foreign state directed toward actual or potential attack or other acts of aggression against Canada or any state allied or associated with Canada;

"subversive or hostile activities" means

(a) espionage against Canada or any state allied or associated with Canada,

(b) sabotage,

(c) activities directed toward the commission of terrorist acts, including hijacking, in or against Canada or foreign states,

(d) activities directed toward accomplishing government change within Canada or foreign states by the use of or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means,

(d) activities directed toward gathering information used for intelligence purposes that relates to Canada or any state allied or associated with Canada, and

(f) activities directed toward threatening the safety of Canadians, employees of the Government of Canada or property of the Government of Canada outside Canada.

16. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) information obtained or prepared by any government institution, or part of a government institution, that is an investigative body specified in the regulations in the course of lawful investigations pertaining to

(i) the detection, prevention or suppression of crime, or

(ii) the enforcement of any law of Canada or a province, or

(iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Act,*

if the record came into existence less than twenty years prior to the request;

(b) information relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the security of penal institutions.

(2) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) on criminal methods or techniques;

(b) that is technical information relating to weapons or potential weapons; or

(c) on the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems, or methods employed to protect such buildings or other structures or systems.

(3) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained or prepared by the Royal Canadian Mounted Police while performing policing services for a province or a municipality pursuant to an arrangement made under section 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act,* where the Government of Canada has, on the request of the province or the municipality agreed not to disclose such information.

(4) For the purposes of paragraphs (1)(*b*) and (*c*), "investigation" means an investigation that

(a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament;

(b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament; or

(c) is within a class of investigations specified in the regulations.

17. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

18. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government institution and has substantial value or is reasonably likely to have substantial value;

(b) information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution;

(c) scientific or technical information obtained through research by an officer or employee of a government institution, the disclosure of which could reasonably be expected to deprive the officer or employee of priority of publication; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or the ability of the Government of Canada to manage the economy of Canada or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information relating to

(i) the currency, coinage or legal tender of Canada,

(ii) a contemplated change in the rate of bank interest or in government borrowing,

(iii) a contemplated change in tariff rates, taxes, duties or any other revenue source,

(iv) a contemplated change in the conditions of operation of financial institutions,

(v) a contemplated sale or purchase of securities or of foreign or Canadian currency, or

(vi) a contemplated sale or acquisition of land or property

Personal Information

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act.*

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

(a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

(b) the information is publicly available;
or

(c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act.*

Third Party Information

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) trade secrets of a third party;

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

(2) The head of a government institution shall not, pursuant to subsection (1), refuse to disclose a part of a record if that part contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person, a group of persons or an organization other than a government institution and for a fee.

(3) Where the head of a government institution discloses a record requested under this Act, or a part thereof, that contains the results of product or environmental testing, the head of the institution shall at the same time as the record or part thereof is disclosed provide the person who requested the record with a written explanation of the methods used in conducting the tests.

(4) For the purposes of this section, the results of product or environmental testing do not include the results of preliminary testing conducted for the purpose of developing methods of testing.

(5) The head of a government institution may disclose any record that contains information described in subsection (1) with the consent of the third party to whom the information relates.

(6) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that contains information described in paragraph (1)*(b)*, *(c)*, or *(d)* if such disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if such public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party.

Operations of Government

21. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a Minister of the Crown,

(b) an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution, a Minister of the Crown or the staff of a Minister of the Crown,

(c) positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada and considerations relating thereto, or

(d) plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation,

if the record came into existence less than twenty years prior to the request.

(2) Subsection (1) does not apply in respect of a record that contains

(a) an account of, or a statement of reasons for, a decision that is made in the exercise of a discretionary power or an adjudicative function and that affects the rights of a person; or

(b) a report prepared by a consultant or adviser who was not, at the time the report was prepared, an officer or employee of a government institution or a member of the staff of a Minister of the Crown.

22. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if such disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.

23. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that is subject to solicitor-client privilege.

Statutory Prohibitions

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

(2) Such committee as may be designated or established under section 75 shall review every provision set out in Schedule II and shall, within three years after the coming into force of this Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, cause a report to be laid before Parliament on whether and to what extent the provisions are necessary.

25. Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is authorized to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall disclose any part of the record that does not contain, and can reasonably be severed from any part that contains, any such information or material.

General

26. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act or any part thereof if the head of the institution believes on reasonable grounds that the material in the record or part thereof will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or Minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it.

GENERAL

68. This Act does not apply to

(a) published material or material available for purchase by the public;

(b) library or museum material made or acquired and preserved solely for public reference or exhibition purposes; or

(c) material placed in the Public Archives, the National Library or the National Museums of Canada by or on behalf of persons or organizations other than government institutions.

69. (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(d) records used for or reflecting communications or discussions between Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph *(d)*;

(f) draft legislation; and

(g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs *(a)* to *(f)*.

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(3) Subsection (1) does not apply to

(a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or

(b) discussion papers described in paragraph (1)*(b)*

(i) if the decision to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

c) les documents déposés aux Archives publiques, à la Bibliothèque nationale ou aux Musées nationaux du Canada par ou pour des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales.

69. (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux :

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d)*;

f) avant-projets de loi;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a)* à *f)*.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)*b)*, dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux documents contenant :

a) le compte rendu ou l'exposé des motifs d'une décision qui est prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou rendue dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire et qui touche les droits d'une personne;

b) le rapport établi par un consultant ou conseiller à une époque où il n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale ou d'un ministre de la Couronne.

22. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations — essais, épreuves, examens, vérifications —, ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

23. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Interdictions fondées sur d'autres lois

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

(2) Le comité prévu à l'article 75 examine toutes les dispositions figurant à l'annexe II et dépose devant le Parlement un rapport portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs.

25. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, d'en communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

Dispositions générales

26. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication totale ou partielle d'un document s'il est fondé à croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre de la Couronne dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

68. La présente loi ne s'applique pas aux documents suivants :

a) les documents publiés ou mis en vente dans le public;

b) les documents de bibliothèque ou de musée conservés uniquement à des fins de référence ou d'exposition pour le public;

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

(2) Le paragraphe (1) n'autorise pas le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectuées par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

(3) Dans les cas où, à la suite d'une demande, il communique, en tout ou en partie, un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, le responsable d'une institution fédérale est tenu d'y joindre une note explicative des méthodes utilisées pour effectuer les essais.

(4) Pour l'application du présent article, les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement ne comprennent pas les résultats d'essais préliminaires qui ont pour objet la mise au point de méthodes d'essais.

(5) Le responsable d'une institution peut communiquer tout document contenant les renseignements visés au paragraphe (1) si le tiers que les renseignements concernent y consent.

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)*b)*, *c)* et *d)* pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

Activités du gouvernement

21. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :

a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne;

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou le personnel de celui-ci;

c) des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;

d) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

17. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus.

18. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant :

a) des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une;

b) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale;

c) des renseignements techniques ou scientifiques obtenus grâce à des recherches par un cadre ou employé d'une institution fédérale et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de priver cette personne de sa priorité de publication;

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays, ainsi que ceux dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des avantages injustifiés à une personne. Ces renseignements peuvent notamment porter sur :

(i) la monnaie canadienne, son monnayage ou son pouvoir libératoire,

(ii) les projets de changement du taux d'intérêt bancaire ou du taux d'emprunt du gouvernement,

(iii) les projets de changement des taux tarifaires, des taxes, impôts ou droits ou des autres sources de revenu,

(iv) les projets de changement dans le mode de fonctionnement des institutions financières,

(v) les projets de vente ou d'achat de valeurs mobilières ou de devises canadiennes ou étrangères,

(vi) les projets de vente ou d'acquisition de terrains ou autres biens.

Renseignements personnels

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

a) l'individu qu'ils concernent y consent;

b) le public y a accès;

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Renseignements de tiers

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

a) des secrets industriels de tiers;

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

16. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents :

a) datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par une subdivision d'une institution, qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes licites ayant trait :

(i) à la détection, prévention et la répression du crime,

(ii) aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales;

(iii) aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*;

(b) contenant des renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées;

(c) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment :

(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,

(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

d) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des établissements pénitentiaires.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions, notamment :

a) des renseignements sur les méthodes ou techniques utilisées par les criminels;

b) des renseignements techniques concernant des armes actuelles ou futures;

c) des renseignements portant sur la vulnérabilité de certains bâtiments ou ouvrages ou de réseaux ou systèmes divers, y compris des réseaux ou systèmes informatisés ou de communications, ou portant sur les méthodes employées pour leur protection.

(3) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des documents contenant des renseignements obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada, dans l'exercice de fonctions de police provinciale ou municipale qui lui sont conférées par une entente conclue sous le régime de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, si, à la demande de la province ou de la municipalité, le gouvernement du Canada a consenti à ne pas divulguer ces renseignements.

(4) Pour l'application des alinéas (1)*b)* et *c)*, « enquête » s'entend de celle qui :

a) se rapporte à l'application d'une loi du Parlement;

b) est autorisée sous le régime d'une loi du Parlement;

c) fait partie d'une catégorie d'enquêtes précisée dans les règlements.

citoyens étrangers et utilisés par le gouvernement du Canada dans le cadre de délibérations ou consultations ou dans la conduite des affaires internationales;

f) des renseignements concernant les méthodes et le matériel technique ou scientifique de collecte, d'analyse ou de traitement des éléments d'information visés aux alinéas *d)* et *e)*, ainsi que des renseignements concernant leurs sources;

g) des renseignements concernant les positions adoptées ou envisagées, dans le cadre de négociations internationales présentes ou futures, par le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États étrangers ou les organisations internationales d'États;

h) des renseignements contenus dans la correspondance diplomatique échangée avec des États étrangers ou des organisations internationales d'États, ou dans la correspondance officielle échangée avec des missions diplomatiques ou des postes consulaires canadiens;

i) des renseignements relatifs à ceux des réseaux de communications et des procédés de cryptographie du Canada ou d'États étrangers qui sont utilisés dans les buts suivants :

(i) la conduite des affaires internationales,

(ii) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(iii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

(2) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

« activités subversives ou hostiles » s'entend :

a) de l'espionnage dirigé contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada;

b) du sabotage;

c) des activités visant la perpétration d'actes de terrorisme, y compris les détournements de moyens de transport, contre le Canada ou un État étranger ou sur leur territoire;

d) des activités visant un changement de gouvernement au Canada ou sur le territoire d'États étrangers par l'emploi de moyens criminels, dont la force ou la violence, ou par l'incitation à l'emploi de ces moyens;

e) des activités visant à recueillir des éléments d'information aux fins du renseignement relatif au Canada ou aux États qui sont alliés ou associés avec lui;

f) des activités destinées à menacer, à l'étranger, la sécurité des citoyens ou des fonctionnaires fédéraux canadiens ou à mettre en danger des biens fédéraux situés à l'étranger.

« défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada » s'entend notamment des efforts déployés par le Canada et des États étrangers pour détecter, prévenir ou réprimer les activités entreprises par des États étrangers en vue d'une attaque réelle ou éventuelle ou de la perpétration d'autres actes d'agression contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada.

Annexe II

Exceptions et exclusions de la *Loi sur l'accès à l'information*

Responsabilités de l'État

13. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel :

a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes;

b) des organisations internationales d'États ou de leurs organismes;

c) des gouvernements des provinces ou de leurs organismes;

d) des administrations municipales ou régionales constituées en vertu de lois provinciales ou de leurs organismes.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements visés au paragraphe (1) si le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme qui les a fournis :

a) consent à la communication;

b) rend les renseignements publics.

14. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales, notamment des renseignements sur :

a) des consultations ou délibérations fédéro-provinciales;

b) les orientations ou mesures adoptées ou à adopter par le gouvernement du Canada touchant la conduite des affaires fédéro-provinciales.

15. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, notamment :

a) des renseignements d'ordre tactique ou stratégique ou des renseignements relatifs aux manœuvres et opérations destinées à la préparation d'hostilités ou entreprises dans le cadre de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

b) des renseignements concernant la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense, ou de tout ce qui est conçu, mis au point, produit ou prévu à ces fins;

c) des renseignements concernant les caractéristiques, les capacités, le rendement, le potentiel, le déploiement, les fonctions ou le rôle des établissements de défense, des forces, unités ou personnels militaires ou des personnes ou organisations chargées de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

d) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif à :

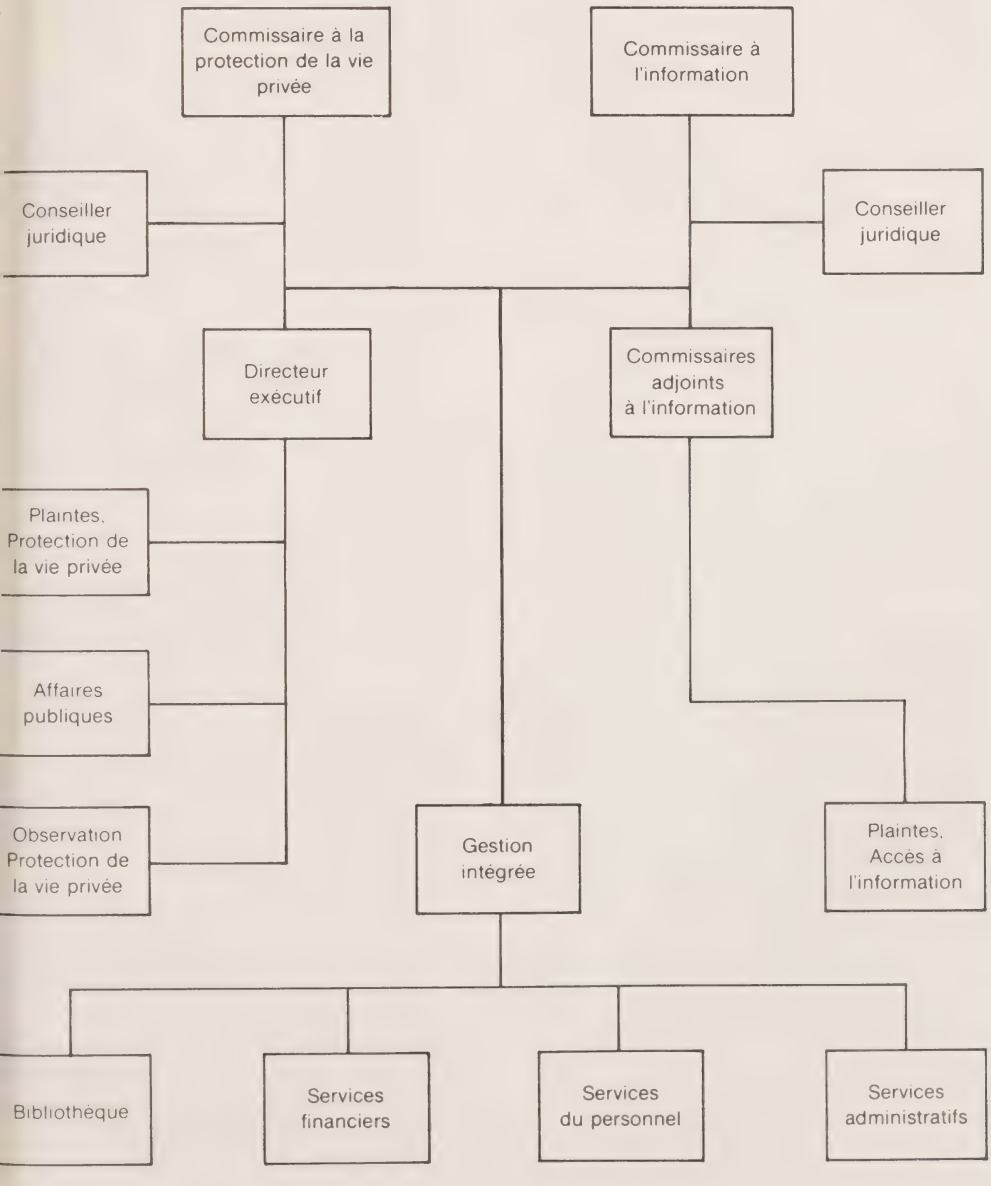
(i) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(ii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives;

e) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif aux États étrangers, aux organisations internationales d'États ou aux

Annexe I

Commissariats
à l'information et à la protection
de la vie privée du Canada



Administration

Nous avons, au cours de l'année écoulée, fait l'acquisition de locaux situés au 3e et au 4e étage de la tour B du complexe Place de Ville. Actuellement en voie d'aménagement, ces bureaux seront prêts pour l'été.

Bureautique

L'implantation de la bureautique s'est accentuée dans la plupart des secteurs, de sorte que le personnel maîtrise mieux cette technique. Une plus grande quantité d'information a été traitée et mise en mémoire.

Bibliothèque

La bibliothèque procède à des acquisitions et diffuse de l'information pour les deux Commissariats. À cette fin, les responsables de la bibliothèque souscrivent des abonnements à plusieurs bases de données bibliographiques et autres. Les usagers bénéficient également d'un service de prêts inter-bibliothèques. La liberté de l'information, la protection de la vie privée et la fonction de protecteur du citoyen sont les principaux centres d'intérêt de la collection, qui compte environ 3 000 ouvrages. Les personnes qui ont des ouvrages à consulter ou des travaux de recherche à effectuer sont d'ailleurs admises à la bibliothèque. L'an dernier, la bibliothèque a accueilli 25 visiteurs, répondu à 630 demandes de référence et acquis 450 ouvrages.

Gestion intégrée

La gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, de bureautique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Pour l'année financière 1987–1988, un budget de 3 922 000 $ et de 58 années-personnes fut alloué par le Parlement, ce qui signifie une augmentation d'approximativement 300 000 $ comparativement à l'exercice financier de 1986–1987. Les coûts en personnel furent de 3 970 000 $ et les frais de services professionnels et spéciaux, de 512 000 $. Ces montants représentent plus de 89 p. 100 des dépenses. Le reste du budget, soit 440 000 $, couvre tous les autres frais.

Personnel

Cinq employés ont été portés à l'effectif au cours de l'année financière, ce qui a fait passer l'effectif total à 58 personnes en date du 31 mars 1988. Il y a eu 21 opérations de dotation pendant l'année, dont une nomination à un poste de cadre de gestion, celui de Directeur général du Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Voici l'état des dépenses des Commissariats pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988:

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	968,062	1,121,001	483,768	2,572,831
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	159,200	149,640	88,160	397,000
Transports et communications	25,028	59,518	98,698	183,244
Information	47,258	50,028	558	97,844
Services professionnels et spéciaux	412,534	72,754	26,411	511,699
Location	76	727	11,172	11,975
Achat de services de réparation et d'entretien	222	1,163	1,225	2,610
Services publics, fournitures et approvisionnements	4,191	11,171	27,778	43,140
Construction, acquisition de machines et d'équipement	32,494	33,141	16,344	81,979
Autres dépenses	79	1,245	177	1,501
Total des dépenses	**1,649,144**	**1,500,388**	**754,291**	**3,903,823**

Argumentation

Les compagnies ont soutenu que la divulgation des documents nuirait à leurs marchés nationaux et d'exportation et qu'en dépit du fait que les dérogations aux normes indiquées dans les rapports étaient mineures, elles pourraient donner lieu à des reportages à sensation. Les compagnies soutenaient également que les vérifications et inspections effectuées par le gouvernement protégeaient suffisamment l'intérêt du public.

On a soutenu, à l'appui de la divulgation, qu'il incombait aux compagnies de montrer que la communication des rapports risquerait de leur nuire, et qu'elles n'avaient donné aucun exemple à cet égard. Le risque de préjudice découlant de la publicité qui serait faite dans les médias importait peu en l'occurrence. Quant au risque pour les négociations contractuelles, il n'avait pas été établi et il était peu probable que des rapports remontant à plus de trois ans aient un tel effet. La lettre explicative accompagnant les documents divulgués allait atténuer l'influence négative que la divulgation des autres documents pourrait avoir. La divulgation des documents était tout à fait dans l'intérêt du public.

Conclusions

La Cour a jugé que les compagnies ne s'étaient pas acquittées de l'obligation qui leur incombait de montrer de façon précise et convaincante que la divulgation risquerait de leur nuire et d'établir un lien direct entre la divulgation et ce préjudice. La Cour a soutenu que la preuve présentée ne devait pas simplement fournir des motifs de spéculation quant à un préjudice éventuel, mais établir au moins une probabilité de préjudice grave. Les inspections avaient été effectuées par les autorités publiques, avec les deniers publics et dans le but de protéger le public. Les rapports qui en résultaient constituaient des « renseignements publics ». Même s'il avait été établi que la divulgation des documents risquait vraisemblablement de nuire aux compagnies, l'intérêt du public à l'égard de cette divulgation l'emportait sur le risque pour les compagnies.

Il a été ordonné de divulguer les documents.

Appels

La Canada Packers a interjeté appel de ce jugement. Certaines autres compagnies avaient demandé une révision judiciaire afin d'empêcher la divulgation des rapports d'inspection de leurs usines d'emballage de viandes, et les jugements rendus dans leur cas allaient dans le même sens. Un certain nombre de ces dernières se sont également pourvues en appel, et le Commissaire à l'information a demandé d'être dispensé d'intervenir dans ces affaires, tout comme dans l'affaire de la Canada Packers.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-2783-86) Demande déposée le 23 décembre 1986

Faits

Cette demande concernait un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier. La question en litige était celle de savoir si certains des renseignements avaient trait au poste ou aux fonctions d'un employé d'une institution fédérale et ne constituaient donc pas, en tant que tels, des « renseignements personnels » (page 108 du Rapport annuel de 1986–1987).

L'affaire a été entendue le 3 décembre 1987 par le juge Jerome. Dans une décision orale rendue le 9 mars 1988, la Cour a jugé que les renseignements demandés ne constituaient pas tous des renseignements personnels, et qu'ils ne se rapportaient pas tous non plus aux fonctions ou au poste d'un employé. Il a fallu faire la part entre l'objectif de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et celui de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les passages du document qui concernaient la pertinence de la formation, ou qui décrivaient les responsabilités inhérentes aux différents postes, devaient être divulgués, tandis que les passages portant plus précisément sur les antécédents des personnes en cause devaient être protégés.

C'est à huis clos qu'ont été entendues les observations formulées au nom des deux parties sur la question de savoir quels passages du document devaient être divulgués ou retenus, conformément aux principes énoncés par la Cour. Une ordonnance sera rendue qui renfermera la décision de la Cour relativement à ces observations.

Interventions du Commissaire à l'information

Piller Sausages and Delicatessens Inc. c. le ministère de l'Agriculture et al (Cour fédérale nº T-1024-85)

J.M. Schneider Inc. c. Sa Majesté la Reine (Cour fédérale nº T-1025-85)

En ce qui concerne la Canada Packers Inc. (Cour fédérale nº T-1026-85) Demandes déposées le 10 mai 1985 et entendues à Toronto (Ontario) le 8 septembre 1987, par le juge Jerome. Demandes rejetées le 11 décembre 1987

Faits

Ces affaires concernaient des demandes présentées par des compagnies d'emballage de viandes dans le but d'empêcher la divulgation de rapports d'inspection des viandes (pages 192-193 du Rapport annuel de 1985–1986 et 108-109 du Rapport annuel de 1986–1987). Le Commissaire à l'information, dont la recommandation visant à la divulgation des documents avait été acceptée par le ministre, s'est vu dispensé d'intervenir.

Questions en litige

Les questions en litige étaient celles de savoir si la divulgation des documents risquait vraisemblablement de causer des pertes financières aux compagnies ou de nuire à leur compétitivité, et, dans l'affirmative, si l'intérêt pour la santé publique l'emportait sur ce préjudice.

Après avoir mené une enquête, nous avons écrit à la présidente de la Commission une lettre dans laquelle nous lui signalions que le délai de 90 jours prévu à l'article 26 était expiré et que le document devait être divulgué, sous réserves des éventuelles exceptions. La présidente a répondu que lorsque l'exception avait été invoquée, la Commission s'attendait bel et bien à ce que le rapport soit publié dans les 90 jours. Elle a ajouté que le rapport devait être soumis aux présidents de la Chambre des communes et du Sénat, et qu'il serait contraire à l'éthique de le publier en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans le soumettre d'abord aux parties directement concernées.

Nous avons alors écrit de nouveau à la présidente pour lui dire que nous admettions les difficultés que représentait pour elle l'obligation de soumettre le rapport aux présidents de la Chambre et du Sénat, mais que la Loi ne permettait pas de retard pour une telle raison.

Après avoir obtenu le consentement du plaignant, nous avons demandé une révision judiciaire. Le rapport a été publié avant que l'affaire n'ait pu être entendue et un exemplaire du document a été livré au plaignant. L'affaire demeure toutefois inscrite au répertoire de la cour, étant donné qu'il reste certains points à discuter avec le plaignant, qui n'a pas encore consenti au retrait de la demande de révision.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cour fédérale nos T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86) Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986, respectivement

Ces affaires portaient sur une demande de révision judiciaire dans le cas d'un retard, les demandeurs soutenant qu'il y avait eu prorogation indue des délais réglementaires (page 107 du Rapport annuel de 1986–1987).

Le 25 septembre 1987, nous avons présenté à la cour une motion lui demandant de trancher la question de savoir si les prorogations de délais suscitées par l'intimé étaient conformes à l'article 9 de la Loi. En cas de réponse favorable, le gouvernement aurait forcément déposé un affidavit ou fait comparaître un témoin afin de justifier les prorogations. Le gouvernement a déposé une motion en rejet de la demande, étant donné que les documents en cause avaient été divulgués.

Monsieur le juge Jerome a entendu les motions le 2 décembre 1987. Le 9 mars 1988, il a annoncé, dans un jugement oral, que la Cour rejetait la motion du gouvernement, en raison du fait que la divulgation des documents ne rendait pas cette demande de révision judiciaire purement théorique et qu'une prorogation de délai fondée sur des motifs erronés pourrait équivaloir à un refus de divulguer les documents. La Cour a également rejeté notre demande de résolution de la question, affirmant que rien ne permettait d'ordonner au gouvernement de déposer un affidavit, malgré qu'il serait souhaitable qu'il le fît. De l'avis de la Cour, le pouvoir que lui confère l'article 49 de rendre une ordonnance si elle l'estime indiqué serait suffisant pour trancher la question de savoir si la prolongation de délai était conforme à l'article 9 de la Loi.

La Cour fera connaître ses motifs de jugement pas écrit.

documents étaient frappés d'exception parce qu'ils constituaient des documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activité destinées à faire respecter une loi (alinéa 16(1)c)), qu'une partie des documents faisaient l'objet d'une exception parce qu'il s'agissait de comptes rendus de consultations ou de délibérations (alinéa 21(1)b)), et que les tiers n'étaient pas identifiés parce qu'il s'agissait là de renseignements commerciaux confidentiels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits à un tiers ou dont la divulgation risquerait d'entraver des négociations menées par un tiers (alinéas 20(1)a), b) et c)).

Nous avons rejeté les arguments du ministère et, après avoir obtenu le consentement du plaignant, nous avons demandé une révision judiciaire.

Question en litige

La question est de savoir si l'article 35 de la Loi peut être invoqué pour justifier une exception.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale nº T-291-88) Demande déposée le 22 février 1988

Faits

La demande visait la totalité des documents relatifs à la décision du ministère du Revenu national de retenir une bande magnétoscopique, de même que les noms et les titres des fonctionnaires qui avaient pris la décision. Le Ministère avait divulgué certains documents, mais avait soutenu que les noms et les titres des fonctionnaires concernés faisaient l'objet d'une exception, parce que leur divulgation aurait vraisemblablement risqué de nuire à la sécurité de ces individus (article 17). C'est alors que le demandeur avait déposé une plainte.

Nous avons informé le Ministère que notre enquête n'avait pas démontré que la divulgation des noms des employés dans le cadre de leur profession pouvait être considérée comme un risque pour leur sécurité.

Le Ministère ayant persisté dans son refus de divulguer les noms et les titres de postes, nous avons, après avoir obtenu le consentement du plaignant, déposé une demande de révision judiciaire.

Commissaire à l'information c. la Commission de la Capitale nationale (Cour fédérale nº T-118-88) Demande déposée le 22 janvier 1988

Faits

Le demandeur avait sollicité auprès de la Commission de la Capitale nationale des documents relatifs à l'enceinte du Parlement, y compris des documents de référence et la correspondance pertinente. Certains des documents demandés ont été divulgués, mais non pas le rapport final. La Commission a affirmé qu'en raison du fait que le rapport final allait être publié dans un délai de 90 jours, plus le délai d'impression et de traduction, il faisait ainsi l'objet d'une exception en vertu de l'article 26.

Après avoir été informé que le rapport serait mis à sa disposition une fois qu'il aurait été publié, le demandeur a déposé une plainte à propos du fait que la Commission avait invoqué l'article 26.

Est-ce qu'un permis délivré conformément aux paragraphes (8) et (9) de l'article 11 du Règlement sur la protection des phoques, C.C.R. 1978, c. 833 tel que modifié, fait partie « des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu » visés au paragraphe (l) de la définition des renseignements personnels donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

Argumentation

On a soutenu, à l'appui de la divulgation, que les mots « notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence » créaient une exception supplémentaire à la définition des « renseignements personnels », et que le mot « notamment » donnait un sens plus large aux mots qui précédaient. Autrement, a-t-on prétendu, les mots « notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence » seraient inutiles.

Le demandeur a en outre soutenu que les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devaient être reconnus et s'équilibrer, ce qui mène à la conclusion que les renseignements relatifs à l'octroi d'avantages par le gouvernement doivent être divulgués, notamment les documents se rapportant à l'octroi d'une licence ou d'un permis.

Conclusion

La Cour a soutenu que, de toute évidence, dans l'esprit du législateur, les mots qui suivaient le mot « notamment » constituaient une extension du sens de l'expression « avantages financiers facultatifs ». L'utilisation du mot « notamment » dans la version française rendait cette réalité encore plus évidente.

La Cour a convenu qu'il était opportun de reconnaître et d'équilibrer les objectifs des deux lois, mais elle n'a pas trouvé que cela entraînait le résultat que prétendait le demandeur.

Les renseignements concernant l'octroi d'une licence ou d'un permis ne tomberaient sous le coup du paragraphe 3(l) que si la licence ou le permis constituaient un avantage financier facultatif.

La Cour a donc répondu à la question par la négative et la demande a été rejetée.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale nº T-165-88)
Demande déposée le 4 février 1988

Faits

Le demandeur avait déposé une plainte parce qu'il s'était vu refuser l'accès à certains documents du ministère des Affaires extérieures. Il avait demandé au ministère des doubles de toute la correspondance qu'il avait échangée avec le Commissariat à l'information au sujet de l'instruction de sa plainte précédente. Le Ministère avait refusé, soutenant que l'article 35 de la Loi exige que les enquêtes soient secrètes et que personne n'avait le droit de connaître la nature des observations faites au Commissaire par une autre partie.

Nous avons écrit au secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour lui faire savoir qu'à notre avis, son ministère ne pouvait invoquer l'article 35 pour retenir les documents souhaités. Nous avons recommandé leur divulgation, mais le Ministère a rejeté cette interprétation. Il a également soutenu que la totalité des

C'est-à-dire, il n'importe pas si l'institution fédérale a conclu le contrat entre ou l'individu ou l'agence.

Le Ministère a rejeté l'interprétation du Commissaire, soulignant que la version française du paragraphe précise que les renseignements personnels ne comprennent pas ceux qui traitent : « un individu qui a conclu un contrat de prestation de services avec une institution fédérale ». La recommandation du Commissaire concernant la divulgation des classifications sécuritaires a également été rejetée.

Questions en litige

Il y a deux questions en litige :

1. Le paragraphe 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique-t-il uniquement à un individu qui a passé un contrat de prestation de services directement avec une institution fédérale, ou est-ce qu'il s'applique également à un individu qui a passé un contrat avec une agence, laquelle a elle-même passé un contrat avec le gouvernement?

2. La classification sécuritaire d'un poste constitue-t-elle forcément des renseignements personnels lorsqu'elle concerne un individu qui a occupé ce poste de façon temporaire?

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-1467-86) Demande déposée le 25 juin 1986

Faits

Cette affaire, décrite dans le rapport annuel de 1986–1987 (p. 107-108), concernait une demande de documents qui aurait permis au demandeur de savoir quels renseignements relatifs à un Canadien nommément désigné ont été fournis à un organisme du gouvernement américain.

Les négociations avec le Ministère se sont poursuivies après le dépôt de la demande de révision judiciaire, ce qui a donné lieu à la communication d'autres documents.

Règlement

Le plaignant a estimé avoir reçu les documents auxquels il avait droit en vertu de la Loi. Il a convenu de l'opportunité de retirer la demande.

Commissaire à l'information c. le ministre des Pêches et Océans (Cour fédérale nº T-2687-85) Demande déposée le 11 décembre 1985

Faits

Cette affaire, signalée dans le Rapport annuel de 1985–1986 (page 192), portait sur la question de savoir si des demandes de permis donnant accès aux lieux de chasse au phoque constituaient des renseignements personnels. L'affaire a été entendue le 15 février 1988 par le juge Denault, qui a rendu son jugement le 22 mars 1988.

Question en litige

Les parties ont convenu que la question se trouverait réglée lorsque la Cour aurait répondu à la question suivante :

Au mois de juin 1987, le demandeur a été avisé par écrit qu'en raison de la nécessité de procéder à des consultations, l'institution aurait besoin d'une prorogation de 30 jours du délai réglementaire de 30 jours pour pouvoir traiter la demande. Toutefois, dans une seconde lettre, datée du 24 juillet 1987, le SCRS faisait savoir qu'il n'avait pas encore terminé de traiter la demande, en dépit de l'expiration du nouveau délai.

Dans une lettre datée du 14 septembre 1987, le demandeur s'est plaint du retard au Commissaire à l'information. La plainte a été instruite et le 9 octobre 1987, un rapport a été transmis au Solliciteur général. La plainte a été jugée bien fondée et il a été recommandé que les documents demandés soient communiqués, sous réserve d'éventuelles exceptions, et que le Commissaire soit avisé avant le 30 octobre 1987 des mesures prises pour donner suite à la recommandation.

Le Solliciteur général n'a pas répondu au Commissaire à l'information et le 21 décembre 1987, une demande était déposée en vue d'obtenir la divulgation des documents, sous réserve d'éventuelles exceptions.

Question en litige

La question était de savoir si le défaut de divulguer les documents dans un délai de 60 jours suivant la réception de la demande de communication équivalait à un refus de divulguer les documents.

Règlement

Les documents demandés ont été communiqués au plaignant avant que la demande ait pu être entendue. La demande de révision a été retirée, avec le consentement du plaignant.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale nº T-218-88)
Demande déposée le 11 février 1988

Faits

Le plaignant avait cherché à obtenir du ministère des Affaires extérieures des formulaires d'appel relatifs à l'offre permanente d'aide temporaire et de services professionnels. Le Ministère a fourni des exemplaires des documents demandés, tout en retenant la classification sécuritaire des postes devant être pourvus par le personnel des agences, sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels. Le plaignant a alors déposé une plainte.

Au cours de l'instruction de la plainte, le Ministère a soutenu qu'en raison du fait que les noms des personnes en cause avaient été communiqués au postulant, la divulgation de la classification sécuritaire du poste risquerait de révéler la cote de sécurité de la personne, et qu'il s'agissait donc de renseignements personnels devant faire l'objet d'une exception aux termes de l'article 19 de la Loi.

Le Commissaire a soutenu pour sa part que cette information ne constituait pas des renseignements personnels, aux termes du paragraphe 3(k) de la version anglaise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui précise qu'aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas :

> « information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed . . . »

Au cours de l'instruction de la plainte, le Ministère a divulgué certains des documents retenus, mais a persisté dans son refus d'en communiquer deux autres, affirmant qu'il s'agissait de renseignements non communicables concernant des tiers. Il s'agissait de deux télex, l'un envoyé par l'administration centrale du ministère, à Ottawa, à l'ambassade canadienne à Séoul, et l'autre, de l'ambassade de Séoul à Ottawa.

Étant arrivé à la conclusion provisoire que les télex devaient être divulgués, le Commissaire a informé les responsables d'Énergie atomique du Canada Limitée qu'ils avaient le droit de formuler des observations. C'est ce qu'a fait la compagnie, mais le Commissaire a contesté les motifs d'exception invoqués par elle, et mentionné l'existence de certains articles de journaux. La compagnie a alors fait de nouvelles observations.

Le Commissaire a écrit au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures afin de lui faire savoir que la compagnie ne l'avait pas convaincu que la divulgation des documents risquerait vraisemblablement de causer les préjudices visés à l'exception invoquée, et qu'il ne semblait pas que les renseignements avaient constamment été traités d'une manière confidentielle. Le Ministère a continué d'empêcher la divulgation intégrale des deux documents, mais a offert de les communiquer moyennant certaines suppressions. Le Commissaire a continué de soutenir que les exceptions n'étaient pas fondées et a fait part au plaignant du bien-fondé de la plainte. Avec le consentement du plaignant, une demande de révision judiciaire a été présentée.

Questions en litige

Il y a deux questions à résoudre :

1. La divulgation intégrale des deux télex risquait-elle vraisemblablement de causer le préjudice évoqué dans le passage en cause?

2. Les renseignements pour lesquels une exception était invoquée avaient-ils été constamment traités d'une manière confidentielle?

Commissaire à l'information c. le Bureau du Conseil privé (Cour fédérale nº T-1862-84) Demande déposée le 7 septembre 1984

Cette affaire, signalée dans le Rapport annuel de 1984–1985, portait sur la question de savoir si le montant précis de la rémunération des personnes nommées par le gouverneur en conseil pouvait être retenu en tant que renseignement personnel. Par suite de la présentation d'une demande de révision judiciaire, le Premier ministre avait communiqué aux médias certains renseignements sur l'éventail de traitement.

Aucun document ne fut directement communiqué au plaignant et l'affaire continua de figurer comme ajournée au répertoire de la cour jusqu'en décembre 1987. Le plaignant décida alors de retirer sa demande, ayant reçu la majeure partie des renseignements souhaités.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-2661-87) Demande déposée le 23 décembre 1987

Faits

Cette affaire concernait une demande d'accès reçue par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) le 25 mai 1987.

Les questions préliminaires ont été débattues le 30 mars 1988 devant le juge Pinard, qui pris l'affaire en délibéré.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale du Canada nº T-1143-87) Demande déposée le 4 juin 1987

Faits

Le plaignant avait demandé qu'on lui communique des documents qui lui auraient permis de connaître les résultats d'une enquête interne de la GRC sur le traitement de certains cas d'homicide. La GRC a refusé de communiquer quelque partie que ce soit des documents, affirmant qu'ils étaient frappés d'exception parce qu'il s'agissait d'informations obtenues ou établies dans le cours d'une enquête visant à faire respecter la loi (sous-alinéa 16(1)a)(ii)) et qu'ils renfermaient des renseignements personnels (paragraphe 19(1)). Le plaignant a indiqué qu'il ne cherchait pas à obtenir des noms, mais seulement à savoir quelles mesures disciplinaires avaient été prises.

Par suite d'une enquête, le Commissaire a recommandé au ministre de ne pas invoquer l'article 16, étant donné qu'il s'agissait d'une exception discrétionnaire et que les résultats de l'enquête devaient être publics. Il a également été signalé au ministre que les documents pouvaient être divulgués moyennant des suppressions qui permettraient de préserver l'identité des membres de la GRC concernés. Le Ministre a répondu que les exceptions étaient justifiées, en raison des risques pour la réputation des personnes en cause et parce qu'à son avis les documents constituaient des renseignements personnels.

Après avoir obtenu le consentement du plaignant, le Commissaire a présenté une demande de révision judiciaire, mais les négociations se sont poursuivies afin d'éviter la tenue d'une audience. Il a donc été convenu de procéder à des suppressions qui permettraient de préserver l'identité du personnel de la GRC auquel des mesures disciplinaires avaient été imposées, tout en révélant le type et le nombre de mesures disciplinaires qui avaient été prises.

Règlement

Le plaignant s'estimant satisfait des documents divulgués, la demande a été retirée.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale nº T-2661-87) Demande déposée le 23 décembre 1987

Faits

Une personne avait porté plainte après s'être vu refuser la communication d'une documentation complète concernant le marché actuel et futur des réacteurs nucléaires. Le Ministère avait communiqué certains documents, mais en avait retenu d'autres, invoquant le fait qu'il s'agissait de renseignements obtenus d'un gouvernement étranger (alinéa 13(1)a)), que leur divulgation porterait atteinte à la conduite des affaires internationales (paragraphe 15(1)), qu'ils renfermaient des renseignements personnels (paragraphe 19(1)), des renseignements sur des tiers (alinéas 20(1)b), c) et d), ainsi que des avis ou recommandations (alinéa 21(1)a)).

La Cour a répondu à la question par la négative, tout en faisant remarquer que la pratique consistant à inscrire les numéros d'articles en regard des suppressions était fort louable et conforme à l'objectif fondamental de la Loi.

Le Commissaire à l'information a, avec le consentement des plaignants, porté le jugement en appel.

Pour de plus amples précisions, voir l'Introduction de ce rapport, sous la rubrique Kealey et Vienneau.

Bindman c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale nº T-931-87) Demande déposée le 30 avril 1987

et

Commissaire à l'information c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale nºs T-1051-87, T-1169-87 et T-1355-87) Demandes déposées le 26 juin 1987, le 5 juin 1987 et le 26 juin 1987 respectivement

Faits

Les quatre demandeurs avaient porté plainte séparément contre le fait que la Commission d'appel de l'immigration avait refusé de divulguer des documents qui leur auraient permis de savoir pourquoi une personne nommément désignée s'était vu consentir par la Commission le statut de réfugié au sens de la Convention. La Commission estimait que ses documents étaient frappés d'exception, étant donné que leur divulgation aurait vraisemblablement risqué de nuire à la sécurité de la personne en cause (article 17).

L'enquête n'a pas convaincu le Commissaire que l'exception était bien fondée, et il a recommandé à la présidente de la Commission d'appel de l'immigration de divulguer les documents, sous réserve d'autres exceptions. La recommandation n'a pas été acceptée, étant donné que la présidente a soutenu que la Commission avait ordonné que les délibérations concernant la personne en cause se déroulent à huis clos et que le dossier soit tenu secret. Il s'ensuivait, pour la Présidente, que les documents ne pouvaient pas légalement être divulgués.

Trois des plaignants ont autorisé le Commissaire à demander une révision judiciaire, tandis que le quatrième a présenté sa demande par l'intermédiaire de son propre avocat. Lors d'une audience préliminaire, le quatrième plaignant a demandé le statut d'intervenant, qui lui a été accordé, et les quatre demandes ont été regroupées.

Questions en litige

Il y a deux questions en litige. La première est celle de savoir si le fait que la Commission avait ordonné que les audiences se déroulent à huis clos et que le dossier soit tenu secret empêchait la communication des documents aux termes de la Loi. Si tel n'était pas le cas, l'exception était-elle justifiée dans les circonstances?

Monsieur le juge Rouleau a ordonné que l'on débatte les deux questions préliminaires suivantes :

1. La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique-t-elle aux documents de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de ces quatre demandes?

2. Sinon, les documents de la Commission d'appel de l'immigration sont-ils susceptibles d'examen aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Cette partie du rapport concerne les cas qui ont été traités par la Cour fédérale, ou qui lui ont été soumis, au cours de l'année financière écoulée.

Vienneau c. le Solliciteur général du Canada
(Cour fédérale nº T-842-87) Demande déposée le 21 avril 1987

et

Kealey c. le Solliciteur général du Canada
(Cour fédérale nº T-1106-87)
Demande déposée le 29 mai 1987

Faits

Les plaignants avaient, chacun de leur côté, demandé la communication de documents du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Ils n'en avaient toutefois reçu qu'une partie, accompagnée de l'explication suivante : « certains des documents qui vous ont été fournis font, en totalité ou en partie, l'objet d'une exception conformément à . . . ». Suivait une liste des dispositions législatives invoquées. Les documents divulgués n'indiquaient pas laquelle des exceptions énumérées s'appliquait au passage du document qui avait été supprimé. C'est sur ce point que portaient les plaintes.

Le rapport transmis au ministre indiquait que les plaignants ne pouvaient pas comprendre pourquoi telle ou telle partie d'un document avait été supprimée, et qu'il n'y avait pas de motif précis sur lequel fonder une plainte. Le Commissaire a recommandé au SCRS de préciser les exceptions à l'origine de chaque suppression et d'en informer les plaignants. Le Ministre a rejeté la recommandation, affirmant que dans le cas du SCRS, une telle mesure équivaudrait à divulguer la nature de l'information frappée d'exception.

Chacun des plaignants a autorisé le Commissaire à l'information à lui servir de procureur aux fins de la présentation d'une demande de révision judiciaire.

Question en litige

Par suite d'une entente entre les parties, la Cour a été invitée à répondre à la question préliminaire suivante :

> Est-ce que l'article 10 de la *Loi sur l'accès à l'information* (la « Loi ») oblige le chef de l'institution fédérale à préciser la ou les dispositions de la Loi sur lesquelles sont fondés les refus de divulguer des documents dont des parties ont été prélevées aux termes de l'article 25 de la Loi, en énumérant la ou les dispositions se rapportant à chacune des parties d'un document que l'on a refusé de communiquer?

Conclusion

La question préliminaire a été entendue par le juge Jerome le 16 décembre 1987 et il a rendu son jugement le 3 mars 1988.

La Cour a soutenu que lorsqu'une institution refuse de communiquer un document, elle doit aviser le demandeur de toutes les dispositions sur lesquelles elle se fonde. La lettre d'avis doit préciser le numéro des articles, mais la Loi n'exige aucunement que ceux-ci soient inscrits directement sur le document divulgué. Le droit du demandeur de porter plainte, et d'obtenir éventuellement une révision judiciaire, ne repose pas sur l'indication d'exceptions précises pour chaque passage supprimé d'un dossier.

Révision par la Cour fédérale

Aux termes de l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information, une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut demander une révision judiciaire ou, moyennnant son consentement, le Commissaire à l'information peut le faire à sa place.

Dans les cas où le gouvernement se propose de divulguer des documents et avise des tiers auxquels cette divulgation risquerait de nuire, ces personnes peuvent, aux termes de l'article 44 de la Loi, demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation des documents.

Le quart des 130 demandes de révision judiciaire présentées à la Cour fédérale entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1988 ont fait l'objet d'une décision, le quart des demandes ont été abandonnées, tandis que la moitié sont en instance.

Cinq des autorisations de divulguer des documents accordées en vertu de l'article 44 ont été portées devant la Cour d'appel fédérale, tandis qu'une seule demande de révision découlant de l'article 41 a fait l'objet d'un appel.

Le Commissaire à l'information a été accepté comme intervenant dans cinq dossiers et a agi au nom de deux parties qui avaient exercé elles-mêmes un recours en révision aux termes de l'article 41.

TABLEAU 8
STATUT DES DEMANDES DE RÉVISION PAR LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
1er JUILLET 1983 — 31 MARS 1988

STATUT	DÉCISION RENDUE		PAS DE DÉCISION		TOTAL
RÉSULTAT	COMMUNICATION	PAS DE COMMUNICATION	DEMANDE RETIRÉE	DOSSIER EN ATTENTE	
ARTICLE 41 (Commissaire)	1	3	7	15	26
ARTICLE 41 (requérant)	3	5	5	7	20
ARTICLE 44 (tiers)	19	1	21	43	84
TOTAL	23	9	33	65	130

M. Mann a en outre pris la parole à plusieurs occasions devant des groupements d'intérêts particuliers et des fonctionnaires provinciaux, ainsi que dans des universités canadiennes et américaines.

L'autre Commissaire adjoint, M. Bill McGibbon, a choisi la Loi sur l'accès à l'information comme thème d'une causerie qu'il a animée à la 15e Conférence annuelle de l'Association canadienne des sciences de l'information, à l'université Western Ontario, à London. Il a également présenté un exposé dans le cadre du cours d'initiation des sous-ministres adjoints, à Touraine.

Mme Riopel s'est pour sa part adressée aux cadres de gestion au Centre de perfectionnement des cadres, à Touraine, de même qu'aux participants au Programme Cours et affectations de perfectionnement.

Deux de nos enquêteurs ont également contribué à donner suite aux invitations à prononcer des allocutions. M. Yvon Gauthier a pris la parole à deux reprises devant des cadres de gestion réunis à Touraine et M. Kevan Flood est intervenu lors de la rencontre de travail annuel à l'intention des entrepreneurs et des gestionnaires de Référence Canada (le service téléphonique sans frais du gouvernement fédéral).

Présentations au public

Au cours de l'année écoulée, la Commissaire à l'information a prononcé 37 allocutions devant des auditoires variés : groupes de fonctionnaires, associations commerciales, groupements d'intérêts particuliers.

La Commissaire a traité de la *Loi sur l'accès à l'information* devant des hauts fonctionnaires fédéraux réunis au Centre de perfectionnement des cadres, à Touraine (Québec), ainsi que des participants au Programme Cours et affectations de perfectionnement.

Elle s'est également adressée à des auditoires formés d'étudiants et de professeurs, dans plusieurs universités et collèges canadiens, tels l'Institut polytechnique Ryerson de Toronto, le Collège Algonquin, l'Université d'Ottawa et l'Université Carleton d'Ottawa.

Les journalistes ont également invité la Commissaire à l'information à leur adresser la parole. Au mois de mai, par exemple, elle a prononcé une allocution devant l'Ontario Journalism Education Association, au Collège Conestoga de Kitchener. La Commissaire a également présenté un exposé au personnel de l'agence de nouvelles Southam News à Ottawa de même qu'elle a participé à une table ronde lors de la réunion de l'Ontario Reporters Association à London (Ontario), tandis qu'au mois de janvier, elle a prononcé un discours devant les membres de la Presse canadienne, à Ottawa.

En sa qualité de membre du Comité consultatif international des protecteurs du citoyen, la Commissaire a assisté, à Edmonton, à une réunion qui visait à mettre la dernière main aux préparatifs concernant la réunion internationale de 1988 des protecteurs du citoyen, qui se déroulera en Australie.

Elle a également participé à la Conférence canadienne des protecteurs du citoyen à Edmonton et à la Conférence sur les données transnationales, à Québec. Elle a pris la parole à Worldcom '87, un colloque sur les communications qui s'est tenu à Washington; elle a prononcé une allocution devant les membres de la Canadian Library Association, à Winnipeg, ainsi que ceux de la Société canadienne des relations publiques, à Toronto. Elle a de plus, en compagnie des deux commissaires adjoints, présenté un exposé qui avait pour titre : « La Loi sur l'accès à l'information — Procédures informelles et procédures formelles », à l'intention des coordonnateurs fédéraux de l'accès à l'information, à Ottawa.

La Commissaire a également donné de nombreuses entrevues à la radio et à la télévision.

Le Commissaire adjoint, M. Bruce Mann, ainsi que la Directrice des enquêtes, Mme Célyne Riopel, ont poursuivi leur tournée des bibliothèques, se rendant en Ontario et au Manitoba. Dans cette dernière province, ils ont fait un exposé au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rôle du Commissariat, à l'intention de la Manitoba Social Sciences Teachers Association.

pouvait s'y attendre. J'aimerais vous remercier, ainsi que [le coordonnateur de l'accès à l'information de Consommation et Corporations] pour la qualité de votre travail!

Nous avons transmis ces observations au ministère de la Consommation et des Corporations.

Les appels en soirée — un cas typique

Après 18 h, heure d'Ottawa, notre standard est fermé, mais les enquêteurs qui sont encore sur place répondent directement aux appels. Celui qui est relaté ci-dessous, et que nous avons reçu au cours de la préparation du présent rapport annuel, est très représentatif à cet égard.

« Information and Privacy Commissioners, bonsoir. »

« Bonsoir, pourriez-vous me donner le numéro du . . . voyons, comment ça s'appelle déjà? Ah oui, le service de l'hygiène.

C'est un service qui relève de l'administration municipale. Ici, nous nous occupons des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* au sujet du gouvernement fédéral. De quelle ville appelez-vous?

« De Windsor. »

« Avez-vous votre annuaire téléphonique ouvert aux pages bleues, celles qui regroupent les services gouvernementaux?

« Oui. »

« Alors, vous devriez trouver sous « Gouvernements municipaux, Ville de Windsor. »

« Ça va, j'ai trouvé. Merci. »

Et voilà!

Nous avons transmis ces renseignements à la femme qui nous avait appelés, la prévenant toutefois qu'il ne s'agissait pas là de conseils juridiques de notre part ni de la part du ministère des Affaires extérieures; il ne s'agissait plutôt que d'une suggestion. Nous lui avons également donné l'adresse et le numéro de téléphone de l'ambassade d'Italie à Ottawa.

Ballon sonde

Il n'est pas rare qu'un plaignant éventuel nous téléphone et s'entretienne d'un dossier avec un de nos enquêteurs avant de décider s'il présentera une demande officielle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Un documentaliste qui connaissait bien la Loi nous a téléphoné au sujet d'une demande de communication de documents relatifs à l'approbation d'un médicament. Après 35 jours, il n'avait en effet toujours pas reçu de réponse. Or, il disait pouvoir trouver le document en quelques heures.

Le demandeur était particulièrement vexé, parce qu'il estimait que sa demande de communication était reléguée au bas de l'échelle des priorités et que les responsables de l'accès à l'information du ministère concerné, quoique polis, ne se souciaient guère de sa demande. Il nous a dit qu'il pouvait se faire très insistant, et appeler le coordonnateur de l'accès à l'information toutes les heures, voire appeler le ministre ou mettre la presse au courant de l'affaire. Il disait envisager la possibilité de déposer une plainte et voulait savoir si nous la reléguerions au bas de notre échelle de priorités nous aussi.

Nous lui avons dit que nous accordions la priorité aux plaintes concernant les délais de réponse aux demandes de communication, et notamment celles concernant des ministères qui négligeaient carrément de répondre, de façon à pouvoir soumettre ces cas (les réponses « équivalant à un refus ») aux tribunaux dans les délais fixés. L'interlocuteur voulait également savoir si une telle cause pouvait être maintenue devant le tribunal, en dépit du fait que les documents demandés avaient, dans l'intervalle, été publiés. Nous lui avons répondu que le Commissaire à l'information avait engagé de telles poursuites contre un autre ministère et que nous attendions l'audition de l'affaire. Comme le documentaliste ignorait quelle mesure il allait prendre, nous l'avons invité à nous rappeler s'il avait besoin d'aide. Il n'a pas donné suite à notre invitation.

Pas de plainte à formuler, au contraire

De temps à autre, nous recevons une lettre ou un appel téléphonique de quelqu'un qui n'a ni de renseignements à demander, ni de plainte à déposer.

Ainsi, un résident de la Nouvelle-Écosse qui avait invoqué la Loi à trois reprises afin d'obtenir des documents du ministère de la Consommation et des Corporations avait le commentaire suivant à formuler :

> (Traduction)
> « Étant donné que ce programme a eu fort mauvaise presse, j'estime nécessaire de vous faire savoir que j'ai été traité avec beaucoup de respect et que chacune de mes demandes de communication a été traitée de façon aussi complète et efficace qu'on

Nous avons décrit les exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et avons fait savoir à notre correspondant qu'il avait le droit de déposer des plaintes auprès du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée. Nous lui avons fait parvenir des brochures au sujet des deux lois ainsi que des formulaires de demandes de communication de renseignements personnels, de même que nous lui avons donné l'adresse de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Division des archives gouvernementales des Archives nationales du Canada. À notre avis, c'est auprès de ces organismes qu'il convenait d'entreprendre la recherche des documents en cause.

Demandez la permission au plaignant

Un reporter d'Halifax nous a appelés afin d'en savoir plus long au sujet d'un demandeur (que le reporter identifiait nommément) qui s'était vu refuser la communication de documents concernant la décision de Revenu Canada (Douanes et Accise) d'interdire l'importation d'un certain livre au Canada.

Nous lui avons fait savoir que la *Loi sur l'accès à l'information* nous interdit de divulguer pareils renseignements, y compris ceux que nous recevons d'un plaignant. Notre interlocuteur prétendait que le plaignant lui avait tout raconté. Nous avons répondu que la Loi nous autorise à traiter avec une personne que le plaignant autorise à agir en son nom, mais qu'afin de protéger la vie privée du plaignant, cette autorisation devait nous être donnée par écrit.

Le reporter a alors dit qu'il allait appeler au ministère du Revenu national afin de voir s'il pourrait en savoir davantage. Il n'a plus communiqué avec nous par la suite.

Mesure de capacité

La question était la suivante : « Combien y a-t-il de tasses dans une chopine? » C à quoi nous avons répondu : « Deux, s'il s'agit d'une recette américaine, deux et demie si le livre de cuisine est en unités de mesure impériales ». L'interlocuteur a raccroché.

Elle veut réclamer son héritage

Une femme du sud de l'Ontario qui avait vu le numéro de notre ligne téléphonique sans frais dans la section de l'annuaire téléphonique réservée aux organismes gouvernementaux nous a appelés pour savoir comment sa mère, qui avait hérité d'un certain montant d'argent en Italie, pouvait s'y prendre pour l'obtenir. Elle voulait savoir s'il lui fallait absolument se rendre dans ce pays.

Le ministère des Affaires extérieures nous a fait savoir que le gouvernement n'intervient pas dans les affaires personnelles de cette nature, à moins qu'il y a des raisons de croire qu'un pays étranger traite un citoyen canadien d'une façon inéquitable. Or, le Ministère a précisé qu'il n'avait jamais eu à intervenir de la sorte en Italie. Le fonctionnaire nous a également déclaré qu'à moins qu'il ne s'agisse d'un très gros montant d'argent, il ne serait probablement pas nécessaire de retenir les services d'avocats canadiens et italiens. Il a proposé que la personne entre simplement en contact avec l'exécuteur testamentaire et lui demande la façon de procéder pour réclamer l'héritage.

Problème de communication

Nous avons reçu un appel d'une personne qui, disant posséder plusieurs diplômes universitaires et parler plus de trente-cinq langues, voulait obtenir des documents montrant pourquoi il avait échoué à un examen pour un poste de traducteur au Secrétariat d'État et comment sa note se comparait à celle des autres candidats. Nous lui avons expliqué qu'il lui faudrait formuler une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin d'obtenir les renseignements le concernant, et une autre en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'obtenir des renseignements plus généraux sur le mode d'administration des tests et sur la diffusion des résultats.

Il avait perdu la trace de son fils

Un résident du Nouveau-Brunswick nous a téléphoné afin de savoir pourquoi son fils avait été expulsé d'un train de Via Rail au Maine. Le jour même, avec l'aide de l'ambassade des États-Unis, nous parvenions à mettre notre interlocuteur en contact avec les autorités compétentes de l'État du Maine.

Qui a dénoncé ce prisonnier de guerre?

Un résident des provinces maritimes nous a écrit pour nous faire savoir que lorsque son pays a déclaré la guerre aux Alliés, à l'occasion du dernier grand conflit mondial, lui et des centaines d'autres personnes ont été arrêtées et emmenées dans un camp de concentration, à Petawawa (Ontario). Il a eu les remarques suivantes :

(Traduction)
« J'y ai été détenu pendant 21 mois [et] j'ai été libéré sans avoir subi de procès. Je veux savoir le nom de la ou des personnes qui, en me dénonçant à la GRC, ont provoqué mon internement. »

Sa lettre mentionnait son numéro de prisonnier de guerre ainsi que des détails relatifs à sa détention.

Étant donné qu'il ne nous appartient pas de traiter les demandes de communication de documents, nous lui avons retourné son formulaire de demande ainsi que le montant des frais qu'il avait acquittés, tout en lui faisant la suggestion suivante :

(Traduction)
« Vous avez eu raison de formuler votre demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, en ce sens que vous cherchez à obtenir un document concernant une personne autre que vous, mais . . . vous auriez peut-être avantage à demander d'abord que l'on vous communique les documents vous concernant, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

« Cela vous permettra de déterminer s'il existe des documents concernant votre internement au sein des institutions fédérales que vous croyez pouvoir être en possession de tels documents. De plus, les demandes présentées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont l'avantage d'être gratuites . . .

« Il importe que vous sachiez, cependant, que les documents relatifs à une tierce personne ayant joué un rôle dans votre internement pourraient bien être soustraits à la communication en raison du fait qu'il s'agit de renseignements personnels. »

(Traduction)
« Tout d'abord, vous avez le droit formel à la divulgation de l'information, sous réserve des exceptions prévues par la Loi. La Commission des libérations conditionnelles devra énoncer clairement les raisons pour lesquelles elle refuse de vous communiquer les documents demandés. Cela vous permettra, si vous déposez une plainte, de nous exposer les arguments qui militent en faveur de la divulgation. En second lieu, si nous appuyons votre plainte, nous formulerons peut-être une recommandation en faveur de la divulgation, et nous pourrons même (moyennant votre consentement) porter la cause devant la Cour fédérale en votre nom. Si nous n'appuyons pas votre plainte, vous aurez toujours le droit de la porter devant la Cour fédérale, mais à titre individuel. »

Nous avons bien pris soin de prévenir notre correspondante que notre lettre visait uniquement à l'informer de ses droits en vertu de la Loi, et qu'elle ne signifiait pas forcément que nous croyions qu'elle avait des arguments de poids en faveur de la divulgation des documents sur des détenus d'établissements fédéraux considérés comme dangereux.

Non, nous n'avons jamais publié de livre de cuisine!

Il arrive que des gens nous appellent afin d'obtenir des renseignements d'ordre général sur l'appareil gouvernemental, étant donné que notre inscription dans l'annuaire donne à penser que nous sommes un service d'information. Bien que ayons appris à composer avec cette situation, nous avons tout de même été étonnés de recevoir d'un résident de l'Alberta une lettre qui se lisait comme suit :

(Traduction)
« J'ai récemment emprunté à un ami u livre intitulé : « Northern Cookbook » (Cuisine nordique), dont l'auteur est Eleanor A. Ellis. Comme j'aimerais m'é procurer un exemplaire, j'ai décidé d'écrire à l'une des adresses mention nées dans le livre. Auriez-vous l'obligeance de m'aider à trouver cet ouvrage . . .

« Apparemment, il est possible de l'obtenir par courrier en s'adressant à Information Canada. »

De toute évidence, notre correspondant nous avait confondus avec « Information Canada », l'ancien service d'information et d'édition du gouvernement fédéral, dont une large part des fonctions ont ét prises en charge par « Référence Canada ».

Référence Canada, service de documer tation fonctionnant en vertu d'un contrat passé avec le ministère des Approvisior nements et Services, ne distribue pas d publications. Nous avons appris du Centre d'édition du gouvernement cana dien, à Ottawa, que l'ouvrage avait été publié par le ministère des Affaires indiennes et du Nord au début des années 1970. Il a cessé d'être distribue mais on nous a laissé entendre qu'il y aurait peut-être moyen d'en obtenir un exemplaire auprès de la Hurtig Publishin Company, maison d'édition d'Edmonton. Nous avons téléphoné à notre corres pondant, qui nous a dit qu'il allait entrer lui-même en contact avec la maison d'édition en question.

avaient obtenu une libération sous surveillance obligatoire ou une libération conditionnelle. Elle affirmait que le précédent président avait fourni ce genre de renseignements à son groupe de citoyens, qui les avait employés à des fins statistiques.

Nous lui avons expliqué que du fait que sa demande n'avait pas été déposée en vertu de la Loi et que les frais requis n'avaient pas été acquittés, nous n'étions pas autorisés à tirer de conclusion ou à faire des recommandations à la Commission des libérations conditionnelles. Nous lui avons néanmoins fait part de commentaires que nous espérions pouvoir lui être utiles :

(Traduction)
« Le but de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de protéger la vie privée des gens en ce qui touche les renseignements qui les concernent, en interdisant la divulgation de ces renseignements sauf dans certains cas prévus par l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* . . . Vous pourriez écrire [au président de la Commission des libérations conditionnelles] et, conformément à l'alinéa 8 (2) j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le convaincre que vous avez besoin de cette information afin de produire des statistiques qui n'auront de sens que si l'information est fournie sous une forme qui permette d'identifier les personnes auxquelles elle se rapporte; spécifiez dans votre lettre que vous êtes prête à vous engager par écrit à ce que l'information ne soit pas divulguée sous une forme qui risquerait de permettre l'identification des personnes concernées. Une fois ces conditions satisfaites, il appartiendra au président de vous communiquer ou non les documents demandés.

« D'autre part, vous pouvez chercher à tirer partie du sous-alinéa 8 (2) m) (ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui autorise la divulgation de documents dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution, des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Dans la lettre qu'il vous a adressée, (le président) affirme que puisqu'il ignore ce que vous comptez faire de l'information demandée ou les motifs de votre demande, il ne saurait y accéder. Mais vous pourrez peut-être le faire changer d'avis. »

Bien que nous ayons omis de le mentionner dans notre lettre à notre correspondante, il appartient au Solliciteur général du Canada qui, pour l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est responsable de la Commission des libérations conditionnelles, de déterminer si l'intérêt public justifie la violation de la vie privée.

Nous avons laissé entendre que la présentation d'une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne devrait être envisagée qu'en dernier recours, puisqu'elle souleverait les mêmes objections : la Loi interdit la divulgation de renseignements personnels, tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il faudrait de nouveau invoquer des raisons « d'intérêt public » pour vaincre les objections. Nous avons cependant signalé deux avantages à faire une demande formelle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* :

Nous ne pouvons révéler le nom des plaignants

Une personne appelant de Toronto après avoir lu nos rapports annuels voulait obtenir les noms et adresses des personnes dont les plaintes y figuraient, de façon à pouvoir communiquer avec elles pour obtenir de plus amples détails. Dans le cas où cela s'avérerait impossible, il souhaitait pouvoir examiner nos dossiers d'enquête, après que les noms et adresses des plaignants en aient été retirés.

Nous lui avons expliqué que la *Loi sur l'accès à l'information* nous interdit de révéler les noms des plaignants ainsi que les renseignements soustraits à la communication en vertu de la Loi — même dans les cas où nous estimons que les renseignements auraient du être divulgués.

Adressez-vous plutôt aux Archives nationales

Un employé d'un fabricant de pellicules photographiques voulait en savoir plus long sur la politique du gouvernement en matière de stockage d'information sur microfilms et microfiches. Nous lui avons suggéré de consulter les Archives nationales plutôt que d'invoquer la *Loi sur l'accès à l'information*, puisque au gouvernement fédéral, ce sont les Archives qui détiennent le plus grand nombre de microfilms. Elles devaient donc être en mesure de répondre à ses questions, ou à tout le moins de l'orienter vers des sources plus qualifiées en la matière.

Aucune ambiguité possible

Si plusieurs demandes de renseignemen n'ont aucun rapport avec la *Loi sur l'accès à l'information*, la plupart s'y réfèrent. Une femme d'Ottawa a fait une demande assez représentative des centaines que nous recevons chaque année mais dont la formulation a sans doute battu tous les records de concision :

> « Veuillez m'envoyer de l'information concernant l'accès à l'information. »

Comme pour tous les autres cas, nous lui avons envoyé des brochures concernant la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et le rôle du Commissaire à l'information.

Rien à vérifier

Un représentant de Statistique Canada a appelé pour nous faire savoir qu'il était à planifier une vérification de notre bureau et qu'il se demandait si nous avions un guide de vérification comme celui du Commissaire à la protection de la vie privée.

Nous lui avons répondu que la *Loi sur l'accès à l'information* ne nous conférait aucune responsabilité en matière de vérification, et qu'en conséquence, nous n'avions pas de guide semblable.

Intérêt public et droit à la protection de la vie privée

Une femme de la Colombie-Britannique s'était plainte du fait que le nouveau président de la Commission nationale des libérations conditionnelles refusait de lui fournir des détails sur les criminels dangereux qui étaient en prison, ou qui

Le tiers des demandes de renseignement provient de la région d'Ottawa, alors que l'origine du reste des demandes correspond à la répartition de la population au Canada.

Près de la moitié des demandes de renseignements concernent des ministères et organismes fédéraux spécifiques. Les ministères de l'Emploi et de l'Immigration et de la Défense nationale, ainsi que la Commission de la Capitale nationale sont les plus souvent mentionnés.

Le fait que nous soyons désignés par l'inscription « Commissaire à l'information du Canada » dans les annuaires téléphoniques des grandes agglomérations du pays porte beaucoup de gens à croire que nous sommes un bureau d'information. Bien qu'une téléphoniste soit en fonction de 7 h 30 à 18 h, heure d'Ottawa, afin de recevoir les appels de partout au Canada, le personnel travaillant en dehors de ces heures répond souvent directement à ces appels, dont un grand nombre n'ont aucun rapport avec l'accès à l'information. Nous essayons de répondre du mieux que nous pouvons, tel que l'illustrent certaines des descriptions de demandes de renseignements qui suivent.

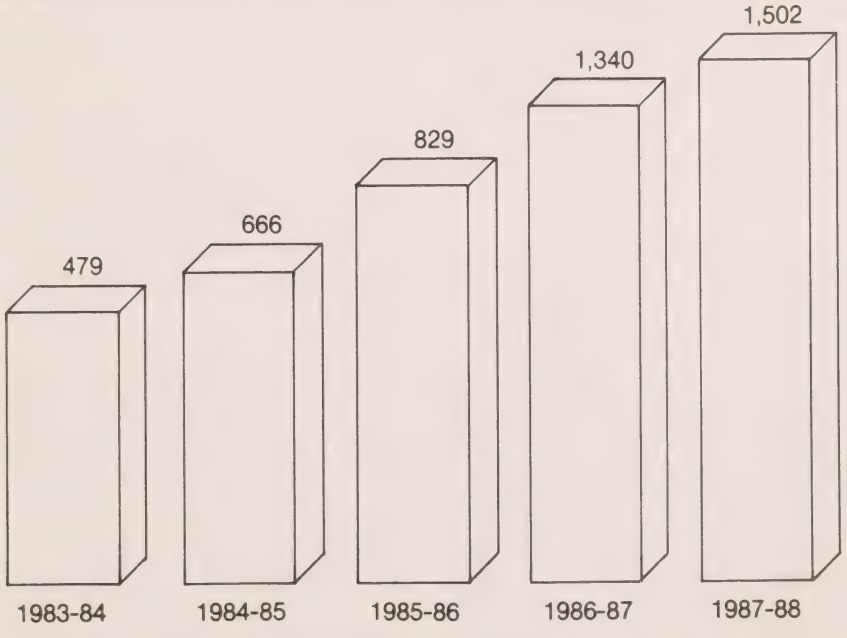


TABLEAU 7. Demandes générales de renseignement Traitées en cinq ans

Les statistiques contenues dans les rapports annuels précédents reflétaient les demandes de renseignements qui avaient été adressées aux Commissariats à l'information et la protection de la vie privée dans leur ensemble. Le tableau 7 ci-dessus présente les statistiques pour le seul Commissariat à l'information.

Demandes de renseignements

Depuis que nous avons ouvert nos portes et commencé à répondre aux questions par téléphone, en 1983, nos enquêteurs ont traité près de 5 000 demandes de renseignements, concernant la *Loi sur l'accès à l'information* et des sujets connexes. De plus, notre réceptionniste renvoie une douzaine d'appels par jour aux services d'information fédéraux et provinciaux appropriés.

Le nombre des demandes de renseignements a augmenté chaque année, mais l'analyse de 500 demandes de renseignements d'enquête choisies au hasard a permis de constater que le modèle reste semblable. Notre ligne téléphonique sans frais, dont le numéro est le 1-800-267-0441, s'est avérée très populaire, représentant l'an dernier environ 20 p. 100 de nos appels.

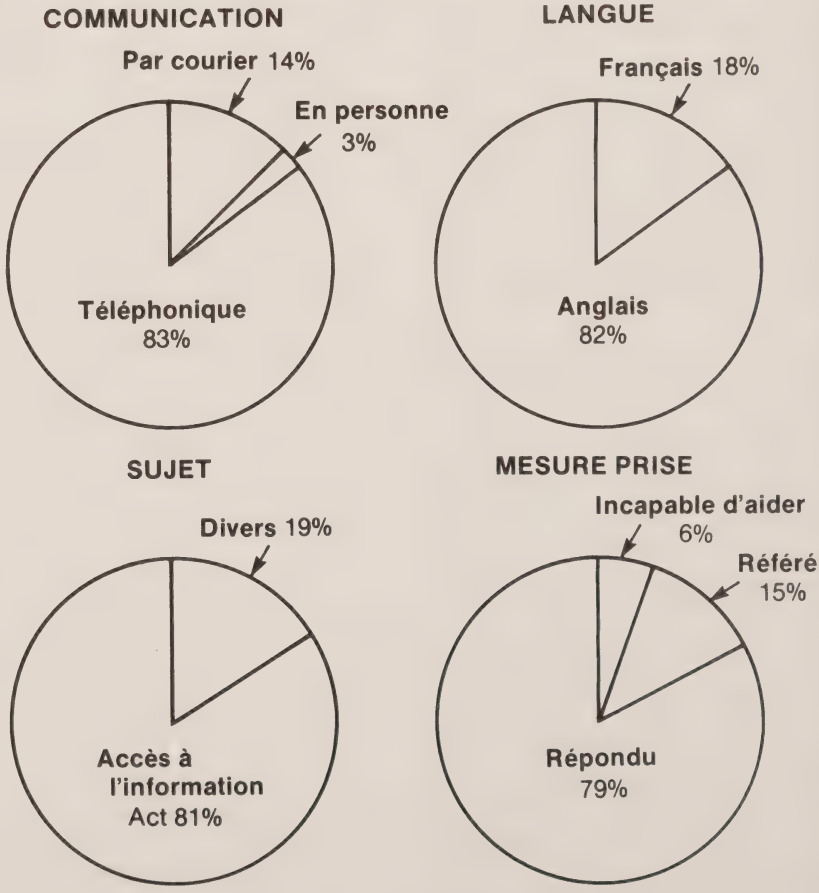


TABLEAU 6 : Répartition des demandes

l a demandé à Revenu Canada de lui rendre son chèque et il a consulté les documents en personne. Il ne les a d'ailleurs pas trouvés utiles.

Les plaintes doivent être présentées dans un délai d'un an

Dossier : 1319

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure requise*

Le 20 novembre 1986, un journaliste demandait au ministère des Approvisionnements et Services de lui communiquer la totalité des rapports et études que le Ministère avait produits pour motiver la décision du gouvernement d'accorder le contrat d'entretien des CF-18 à la société Canadair Ltée de Montréal.

Un mois plus tard, le Ministère faisait savoir que le traitement de la demande de communication coûterait 900 $ et demandait un premier versement de 450 $, somme que le journaliste s'est empressé de payer. Deux mois plus tard, on l'informait qu'un tiers avait demandé à la Cour fédérale d'empêcher la divulgation d'un important rapport qui faisait partie des documents demandés. Le journaliste nous a fait savoir qu'au terme de longs délais en cour, le tiers avait cessé de s'opposer à la divulgation du rapport, mais le Ministère ne voulait toujours pas divulguer les documents, manifestement parce que la situation faisait l'objet d'une réévaluation et que d'autres ministères étaient consultés. La plainte concernant ces longs retards nous a été présenté le 22 décembre 1987. Nous avons dû indiquer au journaliste qu'en vertu de l'article 31 de la Loi, les plaintes qui ont trait à une demande de communication de documents se prescrivent par un an à compter de la date où le Ministère a reçu la demande. La Loi ne prévoyant pas de prorogation de délai, nous n'avions d'autre choix que de rejeter la plainte.

Dans une conversation téléphonique, nous avons par la suite proposé au journaliste de présenter une nouvelle demande de communication au ministère, après quoi il pourrait, s'il n'obtenait pas satisfaction, déposer une autre plainte.

Montréal ont invoqué le risque de préjudice pour des sociétés tierces, prévu à l'article 20 de la Loi, pour refuser la divulgation du contrat demandé.

Près d'un an plus tard, le demandeur mécontent déposait une plainte dans laquelle il se contentait d'affirmer que le refus était contraire à la Loi. Lorsque nous avons amorcé notre enquête, les responsables de la Société canadienne des ports nous ont signalé que la Société du Port de Montréal ne figurait pas sur la liste des institutions fédérales assujetties à la Loi.

Le port de Montréal, à l'instar de plusieurs autres grands ports canadiens, a obtenu son indépendance de la Société canadienne des ports en 1983 et il semble que personne ne se soit alors soucié du statut du port aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Notre enquête nous a donné la conviction que la Société du port de Montréal, ainsi que les autres sociétés portuaires locales du Canada, constituent des personnes morales distinctes, non assujetties à la Loi. Il nous a donc fallu rejeter la plainte.

Pas de document sous réserve d'acceptation

Dossier : 1196

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un résident de Vancouver avait demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, copie du manuel et des lignes directrices de Revenu Canada concernant les régimes enregistrés de retraite et les régimes de report de revenus. Comme le Ministère lui a demandé de verser au préalable 42,40 $ pour produire les documents, le requérant a demandé s'il pouvait se contenter de les emprunter, ce à quoi les fonctionnaires ont répondu qu'ils lui permettraient de consulter les documents au bureau régional de Vancouver. (Aux termes du Règlement sur l'accès à l'information, le demandeur a habituellement le choix de se procurer les documents ou de les consulter en personne.)

Le requérant a fait parvenir au ministère un chèque de 42,40 $, mais il a demandé qu'on le conserve jusqu'à ce qu'il ait pu examiner les documents à son domicile, après quoi il retournerait les documents au bureau de Vancouver et demanderait qu'on lui rende son chèque. Si, passé le délai de quelques jours, il n'avait pas retourné les documents, Revenu Canada pourrait encaisser le chèque.

Revenu Canada a rejeté cette proposition.

Dans une lettre qu'il nous a fait parvenir le plaignant a soutenu que sa proposition aurait sauvé du temps, de l'argent et des ennuis à tout le monde.

Nous lui avons fait savoir que la réponse de Revenu Canada était à la fois légale et raisonnable, alors que sa proposition voulant que Revenu Canada aille jusqu'à fournir des documents sous réserve d'acceptation, avec possibilité de les retourner sans engager de frais, n'allait dans le sens ni de la Loi ni du Règlement sur l'accès à l'information. Notre conclusion n'a pas convaincu le plaignant, qui a réaffirmé que sa proposition aurait permis d'économiser temps et argent et qu'elle aurait rendu un contribuable heureux.

Elle ne pouvait invoquer la Loi

Dossier : 1063

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une immigrante avait demandé à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) de lui communiquer certains documents qu'elle identifiait au moyen de leur numéro de référence et de leur titre. La CEIC avait refusé de donner suite à sa demande parce qu'elle ne possédait ni la citoyenneté canadienne ni le statut de résidente permanente et que, par conséquent, elle ne jouissait pas des droits d'accès prévus par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*.

Elle a déposé une plainte, soutenant qu'elle avait le statut de résidente permanente et que le dossier qu'elle cherchait à obtenir le démontrerait.

Notre enquête a révélé que la plaignante avait effectivement le statut de résidente permanente au Canada, mais qu'elle ne l'avait pas au moment où elle avait présenté sa demande de communication. Il lui avait été accordé par la suite.

Nous avons trouvé que la plainte n'était pas justifiée et nous l'avons rejetée, parce qu'au moment où il a été prononcé, le refus du ministère de divulguer les documents était conforme à la Loi. Rien n'oblige une institution gouvernementale à retourner en arrière et à réévaluer une demande de communication si après l'avoir présentée, le demandeur obtient la citoyenneté canadienne ou le statut d'immigrant reçu. Nous avons fait savoir à la plaignante (ainsi que nous sommes tenus de le faire) qu'elle avait le droit de demander à la Cour fédérale de réviser la décision de refuser de divulguer les documents. Nous lui avons toutefois suggéré de considérer de présenter une nouvelle demande de communication, maintenant qu'elle possédait clairement le statut nécessaire. Nous lui avons également proposé d'invoquer la *Loi sur les renseignements personnels*, étant donné que les documents qu'elle cherchait à obtenir étaient constitués pour une large part de renseignements la concernant. De plus, les documents obtenus en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont fournis gratuitement.

Une société non assujettie à la Loi

Dossier : 1110

Institution : *Société du port de Montréal*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

L'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* donne la liste des ministères et autres institutions fédérales assujettis à la Loi. Les sociétés d'État n'y figurent pas toutes, et il est parfois difficile de savoir si c'est à dessein ou par hasard qu'elles ont été omises.

Un Montréalais avait écrit à la Société du port de Montréal afin d'obtenir copie d'un contrat d'entretien. En dépit du fait que la demande de communication n'avait pas été présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'aucun frais n'avait été versé à l'égard de la demande, les responsables du port de

Dans le cadre de l'examen de ce dossier, nous avons écrit au plaignant :

(Traduction)
« En ce qui concerne les pouvoirs [du coordonnateur], il y aurait peut-être lieu de consulter l'article 73 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit que le responsable d'une institution fédérale peut déléguer certaines de ses attributions à des cadres de l'institution. Je suis convaincu que [le coordonnateur] a ainsi été désigné et qu'il s'exprime au nom du ministre de la Défense nationale. »

Le SCRS refuse de confirmer ou d'infirmer l'existence d'un document

Dossier : 0817

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

La plupart des exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* visent à prévenir les préjudices que pourrait entraîner la divulgation d'un document. Or, certains documents sont si délicats que le seul fait d'en confirmer l'existence risquerait de causer un préjudice. Ainsi, obliger le gouvernement à indiquer si certaines activités font l'objet d'une enquête policière risquerait de nuire à l'application de la loi.

Un historien avait reçu du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) une réponse vague à une demande de communication de rapports de renseignement relatifs à une organisation nommée et couvrant les années 1949 à 1957. La réponse du SCRS était formulée en ces termes :

(Traduction)
« Il ne peut être donné suite à votre demande, étant donné que les documents que vous recherchez, s'ils existaient, pourraient vraisemblablement être en tout ou en partie soustraits à la communication, aux termes des articles 13 et 15, des alinéas 16(1)b) et c) ainsi que de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

L'historien a déposé une plainte, parce qu'à son avis cette réponse n'était pas conforme à la loi. Il estimait que s'il existait un document devant faire l'objet d'une exception partielle, le SCRS devrait n'en soustraire à la communication que les passages visés par l'exception et divulguer le reste. Il se demandait si le SCRS refusait de confirmer l'existence des passages du document qui ne pouvaient faire l'objet d'une exception.

Nous avons dû admettre que la réponse du SCRS mettait l'imagination à l'épreuve. Interrogés à ce sujet, les représentants du SCRS ont précisé que l'idée qu'ils avaient voulu véhiculer était que le document (s'il existait) pouvait être intégralement soustrait à la communication en vertu d'au moins une des exceptions prévues par la Loi ou encore au moyen d'exceptions différentes pour chacune des parties du document.

Nous avons laissé entendre que la réponse était équivoque et le SCRS a convenu de faire un effort pour clarifier son intention. Nous avons néanmoins admis que la réponse était légitime et que le document avait été dûment soustrait à la communication.

La plainte a été rejetée.

Environnement Canada a refusé de divulguer quelque document que ce soit, invoquant le fait qu'ils étaient protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le plaignant nous a demandé de faire enquête afin de déterminer si les documents étaient bel et bien visés par cette protection et, si tel était le cas, d'établir l'identité du client en cause. Le plaignant a également laissé entendre que l'on ne pouvait plus invoquer le secret professionnel, étant donné qu'une grande partie des renseignements en cause avaient déjà été rendus publics.

Il est apparu, au cours de l'enquête, que personne ne savait avec certitude qui était le client, étant donné qu'un grand nombre des dossiers avaient été constitués pour le ministère de l'Intérieur, aujourd'hui dissous. Or, Environnement Canada a hérité d'une partie seulement des fonctions de l'ancien ministère. On s'est également aperçu qu'Environnement Canada n'avait aucun exemplaire de plusieurs des documents que possédait le ministère de la Justice. En fait, le ministère de la Justice n'aurait peut-être jamais dû transférer la demande de communication à Environnement Canada.

La plainte s'est trouvée réglée lorsque les responsables du ministère de la Justice ont accepté d'examiner les documents qu'ils avaient en leur possession. De concert avec Environnement Canada, le ministère de la Justice a divulgué la plupart des documents pertinents, n'en retenant que quelques-uns parce qu'ils étaient encore protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Nous avons examiné ces derniers documents et avons convenu qu'ils avaient été retenus à juste titre.

En fin de compte, il n'a pas été nécessaire de déterminer quel ministère avait hérité du statut de « client » que possédait l'ancien ministère de l'Intérieur, ni quel ministère était le plus concerné par la demande de communication. Ce qui importe, c'est que le plaignant a reçu la quasi-totalité des documents qu'il avait demandés et qu'il a apprécié à leur juste valeur les efforts que nous avions déployés.

Pouvoir délégué par le ministre

Dossier : 0786

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un reporter qui avait demandé des renseignements détaillés contenus dans des documents du ministère de la Défense nationale (MDN) relatifs au redéploiement éventuel des contingents militaires canadiens affectés à l'OTAN en Europe fut déçu d'apprendre qu'aucun de ces documents ne serait divulgué. Le MDN refusait même de confirmer l'existence de tels documents. La plainte du reporter portait notamment sur le fait que le coordonnateur de l'accès à l'information au MDN ne lui avait pas dit si le Ministre de la Défense nationale s'était personnellement opposé à la divulgation des renseignements en question. À l'instar des autres exceptions discrétionnaires prévues par la Loi, celle qui était invoquée en l'occurrence se lit comme suit :

> « 15(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents . . . »

Il ignorait l'existence d'une politique concernant le renoncement aux frais

Dossier : 1306

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un conseiller scolaire avait demandé au Service canadien du renseignement de sécurité de lui communiquer des documents concernant l'enquête menée au sujet d'un groupement pacifiste, ainsi que les noms et adresses de toutes les personnes de sa municipalité qui avaient demandé des documents au SCRS en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur précisait qu'il croyait agir dans l'intérêt public en diffusant tous les documents qu'il pouvait obtenir et que pour cette raison, il convenait que les droits perçus en vertu de la Loi lui soient remboursés ou que le SCRS renonce à les percevoir.

Le SCRS a refusé de divulguer les documents demandés, en invoquant des motifs précis. Il n'a pas non plus remboursé les frais relatifs à la demande.

L'une des plaintes dont le conseiller nous a fait part était formulée dans ces termes :

> (Traduction)
> « J'ajouterais également que ma demande de renonciation aux frais n'a même pas fait l'objet d'un refus explicite. »

Notre enquête a révélé que le SCRS observe, à l'égard des frais en question, des lignes directrices approuvées par le Solliciteur général à l'égard des organismes relevant de sa compétence. La politique du SCRS veut que les frais ne soient pas remboursés, à moins qu'il ne s'agisse de renseignements déjà rendus publics (auquel cas la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas) ou qu'ils puissent être communiqués au demandeur aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le SCRS a suivi sa politique, mais il a simplement négligé d'en faire part au plaignant. Il a rapidement avisé le plaignant de sa décision de ne pas rembourser les frais et l'a prié de l'excuser de ne l'avoir pas informé de sa décision plus tô

DIVERS

Qui est responsable des documents d'un ministère dissous?

Dossier : 0650

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un résident d'Edmonton avait demandé au ministère de la Justice des exemplaires de documents traitant du transfert de la propriété de ressources aquatiques du gouvernement fédéral à celui de l'Alberta. Le ministère de la Justice transmit la demande à Environnement Canada ainsi que le permet l'article 8 de la Loi, lorsqu'une institution est davantage concernée par une demande et qu'elle l'accepte.

' . . . il faudra dépouiller les mêmes documents (39 235 pages) que j'ai mentionné dans ma lettre du 13 juin 1985 et je tiens en outre à réaffirmer qu'une large part des renseignements contenus dans ces documents seraient soustraits à la divulgation . . . ' »

Comme nous trouvions que le Ministère avait agi d'une manière raisonnable, la plainte concernant les frais, ainsi que la plainte connexe concernant le motif probable d'exception, ont été rejetées. Nous avons par la suite appris que le journaliste avait accepté l'offre d'entrevue avec le gestionnaire du programme.

Malheureusement, c'est le prix à payer

Dossier : 1249

Institution : *Finances*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un documentaliste juridique avait trouvé étrange, alors que de nos jours les documents financiers et fiscaux sont informatisés, que le ministère des Finances lui demande 1 940 $ pour chercher des documents traitant du sens de l'expression « base fixe » dans les traités internationaux relatifs à la responsabilité fiscale des entrepreneurs indépendants.

Cela nous semblait étrange à nous aussi, et c'est pourquoi nous avons décidé d'ouvrir une enquête afin de déterminer si, comme le prétendait le plaignant, l'imposition de tels frais l'empêchait, dans les faits, d'avoir accès aux documents demandés. De concert avec des représentants du ministère des Finances, nous avons examiné les critères sur lesquels l'estimation se fondait afin de déterminer s'il existait une façon moins coûteuse de répondre à la demande.

Nous avons appris que les documents n'avaient pas été catalogués de façon à pouvoir être consultés par mot ou expression-clé. Il allait donc falloir examiner ligne par ligne des centaines de dossiers renfermant des milliers de pages. Les représentants du ministère nous ont indiqué que la recherche serait peut-être plus facile si quelqu'un se rappelant de certaines discussions concernant la notion de « base fixe » pouvait contribuer à réduire la portée de l'opération. Malheureusement, la division concernée avait connu un fort taux de roulement de ses effectifs et le Ministère n'a pu trouver personne qui se rappelait les questions qui avaient été examinées lors de la négociation de divers traités.

L'estimation du ministère était fondée sur l'hypothèse qu'il faudrait consacrer une trentaine de minutes à chacun des 386 dossiers, plus quelques heures pour la préparation des documents. Notre enquêteur a trouvé l'estimation raisonnable et nous avons fait savoir au plaignant qu'une longue et coûteuse recherche était inévitable.

Nous avons demandé au plaignant s'il avait d'autres observations à formuler ou des renseignements utiles à apporter, mais il n'en avait pas. Nous avons donc conclu notre enquête.

Ministère n'a pas encore examiné les documents, je ne comprends pas comment il peut imposer une restriction aussi générale. »

Après avoir enquêté sur le volume et la nature des documents, à l'origine de l'estimation de coûts, ainsi que sur les exceptions invoquées, nous avons fait rapport au plaignant :

(Traduction)
« Notre enquête a confirmé que la réduction de la portée de votre demande de communication n'aurait malheureusement pas pour effet de réduire de façon significative le nombre de documents que le Ministère devrait consulter afin de divulguer les passages que vous avez sollicités dans votre demande réduite. Un peu moins de 1 000 pages de documents échapperaient totalement à l'examen, mais il faudrait encore dépouiller plus de 38 000 pages portant, sous diverses rubriques, sur les sept entreprises soumissionnaires, afin d'isoler les renseignements se rapportant aux quatre entreprises sur lesquelles vous vouliez obtenir des renseignements. Il semble que le Ministère ait organisé ses documents de la façon qui convenait le mieux à ses besoins, mais malheureusement, cette présentation n'a pas été conçue en fonction du traitement d'une demande de communication telle que la vôtre.

« Nous trouvons, compte tenu de notre examen des documents en cause, que l'estimation du ministère, soit environ 2,5 minutes par page pour préparer la divulgation des documents, est raisonnable. Cette estimation ne tient pas compte du temps qu'il faudra peut-être consacrer à l'examen des documents en vue de déterminer s'il y a des passages à soustraire à la divulgation en vertu de la Loi. (La *Loi sur l'accès à l'information* ne permet pas au gouvernement de percevoir des frais pour cette opération.) Par conséquent, le montant estimatif de 16 340 $ est raisonnable. (En fait, le montant devrait être de quelques centaines de dollars moins élevé, étant donné que la réduction de la portée de votre demande de communication se traduirait par une légère diminution du nombre de documents à examiner. Mais, comme il s'agit simplement d'une estimation, je n'ai pas trouvé que cette réduction était étroitement liée au fondement de votre plainte.) . . .

« En ce qui concerne les passages soustraits à la divulgation en vertu de la Loi, vous avez raison d'affirmer qu'une institution fédérale doit préciser les passages des documents demandés qui font l'objet d'une exception en vertu des diverses dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. J'estime toutefois que votre plainte est prématurée, étant donné que le Ministère n'a pas encore refusé de divulguer quelque partie que ce soit des documents pour des motifs particuliers. Le coordonnateur de l'accès à l'information . . . a fait preuve d'équité quand il a écrit, dans sa lettre du 13 juin 1985 :

'une évaluation préliminaire révèle qu'une large part des renseignements contenus dans les documents (39 235 pages) peuvent être soustraits à la divulgation aux termes du paragraphe 15(1), de l'article 18 et du paragraphe 20(1) de la Loi.'

et plus spécialement quand il a affirmé, dans sa lettre du 24 juillet 1985 :

otre enquête a révélé que les employés
u ministère avaient mis 231 heures à
uiller dans des dizaines de milliers de
ages de documents afin de trouver des
xtes faisant mention de l'IFAW. Nous
vons également appris que cette
echerche avait servi à d'autres fins :
eux personnes avaient demandé au
inistère, en vertu de la *Loi sur la pro-
ection des renseignements personnels*,
es documents qui faisaient mention de
eur participation à l'IFAW.

Notre enquêteur a réussi à persuader le
Ministère qu'en raison du fait que la
echerche répondait à un triple objectif,
e plaignant n'aurait dû payer que le tiers
es frais. Celui-ci a été ravi de recevoir
u ministère des Pêches et Océans un
hèque de 1 732 25 $ représentant les
eux tiers des frais de recherche ainsi
u'un rajustement pour des frais de pho-
ocopie payés en trop.

Un coût estimatif de 16 340 $ est jugé raisonnable

Dossier : 0460

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste qui souhaitait obtenir des études, des rapports et de la correspondance (notamment des analyses effectuées par des représentants du ministère afin de comparer les points forts et les lacunes de chaque proposition soumise au ministère de la Défense nationale en vue de l'adjudication du contrat pour un système de défense aérienne à basse altitude) avait été consterné d'apprendre que le Ministère évaluait le coût de la réponse à sa demande à 16 340 $. Les responsables de la Défense nationale lui avaient dit qu'après cinq heures de recherche, ils avaient trouvé plus de 39 000 pages de documents qu'il leur faudrait dépouiller pour trouver la matière correspondant à sa demande de communication. Dans l'espoir de réduire les coûts, le journaliste a alors limité sa demande aux quatre soumissionnaires infructueux. Le coordonnateur ministériel de l'accès à l'information lui a répondu :

> (Traduction)
> « Malheureusement, pour fournir les renseignements que vous demandez, il faudra dépouiller les mêmes documents (39 235 pages) . . . et je tiens en outre à réaffirmer qu'une large part des renseignements contenus dans ces documents seraient soustraits à la divulgation . . . Toutefois, afin de vous venir en aide, le gestionnaire responsable du contrat relatif au système de défense aérienne à basse altitude est tout disposé à vous accorder une entrevue afin d'approfondir le dossier et de répondre aux questions auxquelles il est en mesure d'apporter une réponse conformément à la Loi. »

Dans la lettre de plainte qu'il nous a adressée, le journaliste écrivait :

> (Traduction)
> « Je ne comprends pas pourquoi le Ministère juge encore nécessaire d'examiner les 39 235 pages de documents . . . .
>
> « . . . je m'interroge également sur l'affirmation du ministère selon laquelle une large part des renseignements contenus dans ces documents seraient soustraits à la divulgation . . . Si le

« Notre enquête a confirmé que le Service de l'environnement atmosphérique, région de l'Ouest, n'a pas mis de temps à entreprendre ses consultations. Il a consulté le ministère des Approvisionnements et Services (qui s'occupe des contrats conclus par le gouvernement fédéral), ainsi que divers fonctionnaires du ministère de l'Environnement, jusqu'au sous-ministre, qui, d'ailleurs, a donné son approbation à la divulgation le jour même où il été consulté à ce sujet.

« Votre demande de communication était la première que la région de l'Ouest du Service de l'environnement atmosphérique recevait depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1983, et c'est pour cette raison que ses représentants sont passés par un si grand nombre de filières. . . . Compte tenu des circonstances, je ne crois pas que le délai qu'ils vous ont indiqué était déraisonnable. Au bout du compte, ils ont réussi à vous communiquer les documents deux semaines avant l'expiration du nouveau délai. »

Nous avons indiqué au plaignant que nous avions l'intention de rejeter sa plainte et l'avons invité à nous formuler des observations. Nous n'en avons reçu aucune.

FRAIS

Répartition des frais de recherche

Dossier : 0243

Institution : *Pêches et Océans*
Plainte : *Frais*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctives*

La *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que son Règlement, précisent le montant des frais de recherche et de préparation de documents en vue de leur divulgation, mais ils n'indiquent pas la façon de procéder lorsque plusieurs personnes demandent le même document. Est-ce au premier demandeur d'acquitter la totalité des frais, tandis que les autres bénéficient de la gratuité absolue? Ou est-ce qu'il y a lieu de répartir les coûts entre les utilisateurs?

Bien qu'il n'y ait pas de solution facile à ce dilemme, le ministère des Pêches et Océans a satisfait un demandeur qui était mécontent du montant élevé de sa facture.

Pour avoir répondu à une demande de communication de tous les documents faisant référence à l'International Fund for Animal Welfare (IFAW), Pêches et Océans a demandé et perçu des frais de 2 505 $. Le demandeur a par la suite déposé une plainte, parce que le Ministère avait mis 231 heures pour produire seulement 211 pages de documents.

L'enquête a révélé que les Affaires extérieures, de concert avec les Archives publiques, avaient dû consulter un grand nombre de documents afin de trouver ceux qui se rapportaient aux trois voyages en question. C'est la Section des services financiers et de gestion du ministère des Affaires extérieures qui fut chargée d'assembler les documents, et notamment de retrouver les renseignements manquants. Cette opération nécessita des consultations avec du personnel des Affaires extérieures, d'autres ministères et de missions à l'étranger. En fait, très peu de temps avait été consacré aux consultations avec le Cabinet du Premier ministre.

Nous avons informé le plaignant que compte tenu de la nature de la demande, de nombre de documents en cause, et de la durée relativement brève des consultations avec le Cabinet du Premier ministre, nous trouvions que la nature des consultations ainsi que leur durée n'avaient rien de déraisonnable.

Retard à produire des renseignements sur les conditions climatiques dans le « corridor olympique »

Dossier : 1072

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Au début de 1987, un individu avait demandé des documents au sujet d'une étude menée par Environnement Canada au sujet des conditions climatiques d'hiver dans le « corridor olympique ». Il avait été mécontent d'apprendre que le Ministère aurait besoin de 60 jours de plus que prévu pour répondre à sa demande, en raison de la nécessité de consulter un autre ministère et d'aviser un tiers de la divulgation projetée des documents demandés. Le plaignant a alors déclaré :

> (Traduction)
> « Selon les dispositions de la Loi (article 20), un tiers ne doit être consulté que si les renseignements qu'il a fournis au gouvernement constituent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels par ce tiers. Or, j'estime que les renseignements contenus dans l'étude et dans les dossiers s'y rapportant ne font partie d'aucune de ces catégories.
>
> « En fait, comme l'étude a été réalisée en vertu d'un contrat passé avec le gouvernement fédéral, elle n'appartient même pas au tiers en question . . . »

Nous avons fait savoir au plaignant qu'en dépit du fait que les renseignements en cause appartenaient au gouvernement fédéral, l'article 28 de la Loi obligeait malgré tous les fonctionnaires à aviser tous les tiers pour lesquels la communication des documents risquerait d'entraîner un préjudice. Le Commissaire a dit au plaignant :

> (Traduction)
> « Je suis convaincu qu'en l'occurrence, les fonctionnaires ont eu raison de communiquer avec le tiers. Il vous intéresserait peut-être aussi de savoir que le tiers a immédiatement consenti à la divulgation, et que là n'est pas la cause du retard constaté dans cette affaire.

(Traduction)
« Bien que le fait de tenir un demandeur informé de l'état d'avancement de sa demande de communication aille dans le sens de la qualité des relations avec le public, je ne crois pas que l'on puisse, en toute légitimité, invoquer une demande d'approbation de coûts pour justifier une prolongation du délai de réponse, comme cela semble avoir été le cas en l'occurrence. »

Le ministère a été considéré comme ayant refusé de communiquer un document, au sens du paragraphe 10(3) de la Loi.

Votre réponse était dans la poste

Dossier : 1269

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard — (Présomption de refus)*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Lorsqu'un résident de Toronto nous a fait savoir que la GRC avait dépassé de plus de trois mois le délai de réponse à une demande de communication, nous croyions que le dossier serait vite réglé. Toutefois, notre examen des documents postaux a révélé que la GRC, qui avait expédié sa réponse par courrier recommandé, n'avait accusé qu'un retard de deux jours. La première tentative de livraison de la réponse par la Société canadienne des postes avait été vaine, et malgré l'envoi de deux avis de livraison à la même adresse, la lettre n'avait pas été réclamée. Après avoir téléphoné au plaignant, la GRC a alors accepté d'envoyer une autre lettre recommandée, qui a été retournée un mois plus tard, faute d'avoir pu être distribuée.

Nous avons rejeté la plainte, parce que la GRC semblait avoir agi de façon raisonnable et que c'est l'incapacité du demandeur à prendre livraison de son courrier — ce pourquoi il n'a fourni aucune explication — qui a été à l'origine du long retard.

PROROGATION DE DÉLAI

Frais de déplacement d'un ancien Premier ministre

Dossier : 0942

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une personne avait demandé des documents concernant les coûts relatifs à la tournée du sud-est asiatique que l'ancien Premier ministre Pierre Trudeau avait effectuée en janvier 1983, à sa mission de paix en Europe, au mois de novembre 1983 et à sa mission de paix à New York, au mois de janvier 1984.

Le ministère avait demandé une prorogation de 90 jours du délai réglementaire de 30 jours, ce qui donna lieu à la plainte suivante :

(Traduction)
« La divulgation des documents demandés a été retardée, en raison de consultations avec des personnes qui n'avaient pas à être consultées aux termes de la législation sur l'accès à l'information. » [La plainte désignait nommément un responsable du Cabinet du Premier ministre.]

Demande clarifiée, puis oubliée

Dossier : 1008

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Retard (présomption de refus)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une chercheuse avait demandé :

> (Traduction)
> « un rapport mentionné dans le procès-verbal de la réunion du 13 mai 1963 du Cabinet. Ce rapport, rédigé par le Premier ministre Lester B. Pearson, décrivait les discussions qu'il avait eues avec le Président John F. Kennedy à Hyannis Port. »

Deux semaines après la présentation de la demande, les responsables du ministère disaient avoir été incapables de trouver des documents pertinents. Mais quinze jours plus tard, ils affirmaient avoir trouvé :

> (Traduction)
> « Un rapport daté du 15 mai 1963 et rédigé non pas par le Premier ministre Pearson, mais par notre ambassade à Washington. »

Les responsables du ministère laissaient entendre que si la chercheuse clarifiait sa demande afin qu'elle inclue le rapport de l'ambassade, ils seraient heureux d'y donner suite. C'est ce que fit la chercheuse.

Dans une lettre qu'elle adressait au Commissaire à l'information sept mois plus tard, la chercheuse, tout en se disant heureuse de la collaboration du ministère, affirmait n'avoir reçu de lui aucune nouvelle depuis qu'elle avait clarifié sa demande.

Notre enquête devait permettre d'établir que ce n'est qu'après avoir reçu la plainte ainsi que la visite de notre enquêteur que le ministère se décida à fournir les documents demandés à la plaignante.

Le long retard provoqué par le ministère fut enregistré comme un refus de divulguer un document, au sens du paragraphe 10(3) de la Loi.

Un ministère ne peut gagner du temps en demandant l'approbation des frais

Dossier : 1074

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Retard (présomption de refus)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Le 8 avril 1987, Agriculture Canada recevait une demande de communication, mais, 30 jours plus tard, le ministère n'avait pas communiqué le document demandé, précisé les motifs de son refus, ni donné d'avis de prorogation de délai.

À la place, le ministère fit parvenir au plaignant une estimation des frais qu'entraînerait sa demande, en lui indiquant que s'il n'acceptait pas l'estimation dans un délai de 20 jours, sa demande de communication serait considérée comme ayant été abandonnée.

Apparemment, le ministère présumait qu'un tel avis donnait lieu à une interruption du délai de réponse à la demande de communication. Le Commissaire jugea que la plainte était fondée et déclara au ministre :

RETARD

Une plaignante décide de faire cavalier seul.

Dossier : 0988

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Retard (présomption de refus)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Une avocate avait déposé une plainte parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord n'avait pas respecté le délai initial de 30 jours accordé pour le traitement d'une demande de communication et qu'il avait injustement sollicité une prorogation de délai pour une demande de communication de documents relatifs au Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources.

Le Ministère a reçu la demande le 6 janvier 1987 et a communiqué avec le demandeur le 10 février 1987 (soit après l'expiration du délai de réponse de 30 jours), date à laquelle il n'avait toujours pas divulgué les documents. Nous avons recommandé au ministre que les documents soient divulgués au plaignant (sous réserve des exceptions prévues par la Loi, le cas échéant) et lui avons demandé de nous aviser de toute mesure prise ou proposée afin d'assurer la mise en œuvre de la recommandation.

Le ministre a répondu :

(Traduction)
« Mes fonctionnaires ont récupéré les documents se rapportant à cette demande. Or, en les examinant, ils se sont aperçu que certains des documents demandés ont trait à une affaire qui est actuellement devant les tribunaux. Ces documents risquent d'être protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Afin de protéger les droits des tiers qui ont fourni ces renseignements au ministère, nous avons engagé avec eux des consultations au sujet des documents en cause.

Ce n'est qu'une fois expiré le délai prévu par la loi pour donner un avis officiel de prorogation que l'on s'est aperçu de la nature des documents en question. Mes fonctionnaires attendent de l'auteur de ces renseignements une lettre qui devrait permettre de déterminer si l'on demandera leur protection en vertu du secret professionnel qui lie un avocat à son client. Entre temps, on a préparé la divulgation des autres documents visés par cette demande de communication et j'espère que ces renseignements seront mis à la disposition [du plaignant] sous peu. »

Cette réponse n'a en rien modifié notre conclusion, à savoir que la plainte était justifiée, mais, en raison des assurances que le ministère nous avait données concernant la divulgation des renseignements, nous avons informé le plaignant des résultats de notre démarche, en précisant que nous ne saurions engager des poursuites judiciaires alors que la divulgation des renseignements semblait imminente. La plaignante, qui est avocate, a alors demandé un examen judiciaire en son propre nom, mais le ministère a divulgué les documents la veille du jour où la requête devait être entendue.

Le Ministère n'a pas eu de mal à trouver le rapport, mais a refusé de le divulguer, pour la raison suivante :

(Traduction)
« Le Ministère obtient ces documents moyennant versement de droits d'abonnement et les renseignements reçus sont protégés par une clause qui en garantit le secret. Pour cette raison, le document se trouve également protégé par l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, je ne puis produire aucun des renseignements indiqués dans votre demande. »

L'auteure de la demande a alors déposé une plainte dans laquelle elle contestait l'affirmation du ministère selon laquelle la divulgation du document risquait de causer des pertes financières à un tiers.

Pour nous, la plainte posait un problème. L'entreprise qui a vendu le rapport à l'institution fédérale concernée est une maison qui effectue des sondages, recueille des données et produit des statistiques. Ses clients conviennent de respecter la nature confidentielle des rapports ainsi produits. On comprend facilement que cette pratique a pour objet de ne pas compromettre la vente éventuelle des rapports en question à d'autres clients. D'autre part, une fois que l'institution fédérale a obtenu le rapport en question, devrait-elle pouvoir invoquer une clause d'un contrat pour empêcher l'exercice de droits prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*?

Avant de pouvoir recommander la divulgation d'un document, il nous faut prévenir les tiers qui risqueraient d'en subir un préjudice, conformément à l'article 20 de la Loi. Nous en étions à envisager cette possibilité lorsque le ministère de la Consommation et des Corporations a modifié sa position. Il a informé la plaignante qu'au cours de notre enquête sur le caractère confidentiel des documents, il avait constaté que les renseignements en cause pouvaient être obtenus par toute personne disposée à les acheter de l'entreprise concernée. Cette constatation a fait entrer en ligne de compte le paragraphe 68a), qui affirme que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux documents mis en vente dans le public.

L'auteure de la demande nous a fait savoir qu'elle n'avait aucune raison de croire que l'entreprise ne l'accepterait pas comme abonnée et il nous a donc fallu nous rendre à l'argument du ministère selon lequel la Loi ne s'appliquait pas aux documents demandés, en raison du fait qu'ils sont mis en vente dans le public.

Nous avons toutefois jugé que la plainte était justifiée, parce qu'à l'instar de la plaignante, nous n'étions pas convaincus de l'opportunité d'avoir d'abord invoqué une exception aux termes de l'article 20.

Bien que notre intervention ait permis de corriger la situation, la plaignante n'y a peut-être pas trouvé une grande satisfaction. De tels rapports sont coûteux, alors qu'en obtenir un exemplaire en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* n'aurait coûté que quelques dollars.

Nous avons effectué une recherche poussée afin de retrouver les documents manquants. Nous avons notamment communiqué avec le centre médical du sud de l'Ontario, avec le bureau de district des Services juridiques des pensions (qui avaient eu à intervenir dans le dossier d'appel) les bureaux régionaux de Toronto et d'Ottawa du MAAC, l'administration centrale du MAAC à Charlottetown ainsi que le Centre des dossiers personnels des Archives nationales à Ottawa. Notre enquêteur a fini par trouver, aux Archives nationales, un certain nombre de radiographies dont même les responsables du MAAC ignoraient l'existence. Nous n'y avons malheureusement pas trouvé les documents que nous cherchions.

Notre enquêteur a examiné, page par page, tous les dossiers du MAAC relatifs au défunt, cherchant à y trouver des renvois utiles à d'autres dossiers. Sa recherche a été vaine. Cet examen nous a convaincus que le MAAC ne possédait pas les documents manquants. Nous en avons avisé la plaignante et l'avons invitée à formuler d'autres observations. À sa suggestion, nous sommes retournés à la clinique médicale afin de savoir si les radiographies avaient pu être entreposées ailleurs ou s'il y avait des raisons de croire que les rapports pertinents avaient bel et bien été transmis au MAAC. La plaignante estimait que même un document indiquant qu'un rapport avait été rédigé montrerait que son mari avait obtenu une assistance médicale à l'époque et dans les circonstances précisées.

Le médecin en chef de la clinique nous a déclaré qu'il avait lui-même, en compagnie d'un technicien en radiologie, examiné de vieux dossiers pendant plusieurs heures, mais en vain. Nous avons alors fait savoir à la plaignante qu'en dépit de notre enquête poussée, nous n'avions pu trouver aucune trace des documents et aucun indice permettant de croire à leur existence.

Documents accessibles au public, mais coûteux

Dossier : 1288

Institution : *Consommation et Corporations*
Plainte : *Refus [20(1)c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Bien que les formulaires de demande de communication de documents renferment une case réservée à l'inscription du numéro et de la classe de document demandé, rares sont les demandeurs qui fournissent ces renseignements. En fait, beaucoup de demandeurs n'utilisent même pas le formulaire, se contentant de faire parvenir une lettre indiquant le document recherché au coordonnateur de l'accès à l'information de l'institution fédérale concernée. La Loi exige uniquement que la demande soit formulée par écrit et qu'elle renferme suffisamment de renseignements pour permettre à un employé expérimenté de trouver le document moyennant un effort raisonnable.

Toutefois, une résidente d'Ottawa a pour sa part présenté au ministère de la Consommation et des Corporations une demande portant sur un document très précis, soit le document suivant :

> « CCA/BCA-036 [Services aux consommateurs — Secteur privé] Environics 87.3 — renferme un rapport produit par une maison de sondages au sujet des cartes de crédit. »

La Loi n'est pas toujours la solution

Dossier : 1168

Institution : *Revenu Canada (Douanes et Accise)*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un employé de Revenu Canada avait demandé à son propre ministère de lui fournir, *en vertu de la Loi sur l'accès à l'information*, un exemplaire intégral de la version 1986–1987 du Guide de l'agent du renseignement. Il a déposé une plainte après que le Ministère lui eût répondu qu'une telle version n'existait pas. La plus récente édition remontait à 1978, mais le Ministère lui avait indiqué qu'elle serait soustraite à la communication en vertu du sous-alinéa 16(1)a)(i), étant donné que le document contient des renseignements préparés par une institution fédérale au cours d'enquêtes conformes à la loi visant à détecter, prévenir ou réprimer le crime.

Nous avons rejeté la plainte parce que Revenu Canada ne possédait tout simplement pas le document demandé. Nous avons fait savoir au plaignant qu'à notre avis le Ministère avait eu tort d'invoquer l'exception en question pour soustraire le manuel de 1978, ou tout manuel pouvant être produit ultérieurement, à la communication, mais qu'il pourrait vraisemblablement invoquer une autre exception.

Après avoir appris que le plaignant voulait obtenir le manuel afin de se préparer à une carrière d'agent du renseignement, nous lui avons proposé de chercher à savoir s'il pourrait être autorisé à consulter le document en sa qualité d'employé du ministère ayant certains projets de carrière. Le Ministère a fait savoir qu'une fois que la version révisée du manuel aurait été imprimée, l'employé y aurait un accès contrôlé.

Rien ne laisse croire à l'existence d'un document

Dossier : 1207

Institution : *Affaires des anciens combattants*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une femme qui cherchait à obtenir une pension d'invalidité militaire pour les années de service de son mari décédé nous a fait part du mal qu'elle avait à obtenir des documents du ministère des Affaires des anciens combattants (MAAC). Elle avait la certitude que le Ministère devait avoir des documents relatifs à des radiographies prises dans un centre médical du sud de l'Ontario, il y a une trentaine d'années. Elle croyait que ces documents l'aideraient à démontrer que la maladie qui avait entraîné le décès de son mari avait été diagnostiquée alors qu'il faisait partie des Forces armées.

Le MAAC a fourni à la plaignante un grand nombre de documents médicaux concernant son mari, mais elle les a trouvés incomplets.

(Traduction)
« J'aimerais demander officiellement la communication des enregistrements des conversations échangées le 8 juillet entre l'équipage des Lignes aériennes XYZ et ceux des autres appareils qui se trouvaient à proximité lorsque l'appareil d'XYZ a apparemment dévié de la trajectoire prévue à son plan de vol.

« Je crois que la divulgation de ces enregistrements est dans l'intérêt de la sécurité des voyageurs du Canada et des autres pays et que pour cette raison, ils devraient être rendus publics. »

Le BCSA a répondu :

(Traduction)
« Nous regrettons de vous informer que nous sommes dans l'impossibilité de vous fournir une copie de cet enregistrement, étant donné qu'il s'agit de renseignements protégés, conformément au paragraphe 26(2) de la *Loi sur le Bureau de la sécurité aérienne*, qui dit :

'26.(2) Les enregistrements-pilotage sont protégés et . . . nul ne peut . . . sciemment, les communiquer ou les laisser communiquer.'

« Il est à noter que les enregistrements-pilotage sont également protégés par un exception obligatoire énoncée à l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Dans une lettre de plainte, le journaliste a écrit :

(Traduction)
« Nous soutenons que la divulgation du ruban est effectivement dans l'intérêt des voyageurs, compte tenu du fait, notamment, que l'équipage d'XYZ aurait demandé à celui de l'autre appareil de garder le secret au sujet de l'incident. Cela nous apparaît comme une demande tout à fait irrégulière, qui constitue un danger pour les passagers des lignes aériennes, qui ont le droit de savoir s'ils s'exposent à des risques lorsqu'ils prennent un avion commercial.

« Il vous intéressera peut-être de savoir que nous avons demandé à l'Aviation américaine de communiquer les enregistrements, mais que ses responsables ont refusé en invoquant le fait que les autorités canadiennes leur avaient demandé de ne pas rendre publics les enregistrements qu'ils avaient en leur possession. »

La question de l'intérêt public par rapport à la divulgation de l'enregistrement n'était pas pertinente en l'occurrence, étant donné que l'article 24 de la Loi *interdit* la divulgation de documents dont la communication est restreinte en vertu des dispositions d'autres lois énumérées dans une des annexes de la Loi. Il n'est pas possible de divulguer ces renseignements dans l'intérêt public — ni pour quelqu'autre motif. Nous n'avions d'autre choix que de rejeter la plainte.

Étant donné que le tiers, simplement en s'opposant à la divulgation, pouvait retarder les procédures assez longtemps pour que le rapport ne soit plus d'aucune utilité pour le demandeur, nous avons proposé une solution du « tout ou rien », que le demandeur et l'Administration de la Voie maritime ont acceptée : cette dernière a immédiatement communiqué avec le tiers et lui a exposé l'ensemble de la situation, notamment le fait que si le tiers s'opposait à la divulgation, la demande de communication s'en trouverait annulée. Une semaine plus tard, le tiers, après avoir communiqué avec ses avocats en Angleterre, consentait à la divulgation du rapport d'évaluation des dommages et le demandeur le recevait à temps pour l'audition en arbitrage.

Des assurances ayant été données par le sous-ministre, la plainte est retirée

Dossier : 1143

Institution : *Travail Canada*
Plainte : *Refus — [21(1)a)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Abandonnée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un professeur d'université avait demandé au ministère du Travail de lui communiquer des documents, y compris des recommandations et des notes d'information, sur la décision que le Ministre avait prise, au mois de juin 1987, d'abord de ne pas nommer de médiateur, puis d'en nommer un, dans le différend qui opposait la Société canadienne des postes à l'Union des facteurs.

Le Ministère a refusé de confirmer l'existence de tels documents et fait savoir au demandeur que s'ils existaient, ils feraient l'objet d'une exception conformément à l'alinéa 21(1)a) de la Loi, étant donné qu'il s'agissait d'avis ou de recommandations élaborés pour une institution fédérale.

Avant que nous ayons eu l'occasion d'enquêter pour déterminer si l'exception était injustifiée et si le Ministère aurait dû au moins effectuer des prélèvements et divulguer la plus large part possible des documents, le plaignant a retiré sa plainte. Il a affirmé avoir reçu l'assurance du sous-ministre du Travail qu'en raison de la rapidité des négociations, le Ministère n'avait rédigé aucun document sur la question.

L'intérêt public n'est pas en cause

Dossier : 1164

Institution : *Bureau canadien de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus — [24]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure requise*

Par suite de la publication d'un communiqué de presse concernant une collision évitée de justesse entre deux avions civils qui se trouvaient dans l'espace régi par les contrôleurs canadiens de la circulation aérienne, un journaliste de la presse parlée avait écrit au Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) afin d'obtenir de plus amples renseignements. Dans sa lettre, il affirmait :

Notre enquête a révélé que la *Commission d'enquête sur les criminels de guerre* a été établie au moyen d'un décret du conseil de février 1985 qui enjoignait le Commissaire à faire part de ses conclusions et recommandations au Cabinet. Conformément à ce mandat, M. le juge Jules Deschênes a soumis son rapport en deux volets : la partie I était destinée à la publication, tandis que la partie II constituait le rapport confidentiel au Cabinet.

Étant donné que la partie non divulguée du document demandé constituait un document confidentiel du Conseil privé de la Reine, il était à juste titre soustrait à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Échec à la bureaucratie!

Dossier : 1078

Institution : *Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent*
Plainte : *Refus — [19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Le protecteur du citoyen a notamment pour rôle d'intervenir comme médiateur lorsque les parties s'égarent dans des dédales juridiques et administratifs inextricables. Nous sommes libres de nous acquitter de notre tâche comme bon nous semble, moyennant quelques restrictions. Toutefois, lorsque nous avons l'intention de recommander la divulgation d'un document pouvant renfermer des secrets commerciaux ou des informations commerciales confidentielles concernant des tiers, nous sommes tenus de donner à ces derniers une possibilité raisonnable de nous formuler des observations au sujet de cette divulgation.

Dans une affaire concernant une demande de communication présentée à l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, le délai nécessaire pour satisfaire à cette exigence administrative risquait de compromettre l'utilité de l'information pour le demandeur.

Un avocat qui jouait le rôle d'arbitre dans un différend lié au transport maritime avait un besoin urgent de rapports que possédait l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent au sujet d'un accident maritime survenu en 1980. En réponse à la demande de communication, l'Administration a divulgué la totalité de ses documents, à l'exception d'un rapport d'évaluation des dommages produit par un hydrographe, qu'elle a soustrait à la communication en invoquant le fait qu'il renfermait des renseignements personnels. Nous n'étions pas d'accord, mais nous hésitions à recommander la divulgation parce que le document renfermait des renseignements à caractère technique qui, en cas de divulgation, auraient risqué de nuire aux intérêts de l'hydrographe.

Entre temps, le demandeur s'inquiétait, l'audition en arbitrage devant avoir lieu quelques semaines plus tard.

Nous avons fait savoir au demandeur qu'il nous faudrait d'abord consulter un tiers (l'hydrographe) au sujet de la divulgation éventuelle et que, même si nous parvenions ensuite à convaincre l'Administration de la Voie maritime de divulguer le rapport, elle serait tenue d'aviser le tiers que la Loi lui accorde un délai de 20 jours pour demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation du document. Or, il était impossible de savoir combien de temps une telle procédure pouvait prendre.

« Dans le cas présent, il semble, selon les résultats de notre enquête, que les responsables du ministère ont fait preuve de sincérité et de raison lorsqu'ils ont dit s'attendre à ce que le rapport demandé soit prêt dans un délai de 90 jours et à ce qu'il soit traduit et imprimé dans un délai raisonnable par la suite. Il aurait toutefois fallu, une fois que le délai de 90 jours a été écoulé et qu'il est apparu que le document n'était prêt ni pour la traduction ni pour l'impression, qu'il ne soit plus possible d'invoquer l'article 26. »

En dépit du fait que nous trouvions la plainte justifiée, nous ne pouvions soumettre l'affaire à la révision judiciaire de la Cour fédérale. Comme nous l'avons expliqué à l'avocat :

(Traduction)
« il est important pour nous de faire respecter les principes qui sous-tendent la Loi, mais lorsqu'une large part de l'information demandée a été divulguée et que le point en litige ne se résume plus qu'à la question de savoir si vous devriez être tenu de verser 5 $ de plus pour obtenir le traitement de la partie restante de votre demande de communication, il est difficile de justifier les coûts que représenterait pour le contribuable le recours en révision à la Cour fédérale. »

Nous avons invité le plaignant à formuler des observations additionnelles, et notamment à nous faire part des motifs qui justifieraient la révision judiciaire. N'ayant pas obtenu de réponse, nous avons clos le dossier.

Quelque mois plus tard nous avons reçu une lettre du ministre des Affaires indiennes et du Nord, qui disait :

(Traduction)
« Les fonctionnaires de mon ministère ont soigneusement examiné la question, et nous avons acquis la conviction que l'exception prévue à l'article 26 avait été dûment invoquée et que le Ministère a agi de bonne foi, compte tenu de l'information disponible au moment où la décision a été prise.

« Vous n'avez toutefois pas tort d'affirmer que ces cas devraient être réévalués, afin d'obtenir l'assurance que la divulgation anticipée de l'information pertinente ait lieu au moment prévu. Nous allons mettre en place un mécanisme en vertu duquel ces demandes feront l'objet d'un suivi et de mesures appropriées si elles n'ont pas été satisfaites dans le délai fixé à l'article 26. »

Nous n'en demandions pas plus. Nous avons fait part de cette nouvelle à l'avocat:

(Traduction)
« Les personnes qui bénéficieront de cette politique à l'avenir devront vous remercier de vous être donné la peine de nous soumettre la question. »

Volet secret d'un rapport sur les criminels de guerre

Dossier : 1028

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Refus — article 69*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste s'était plaint du fait que le Bureau du Conseil privé avait refusé de lui transmettre une version intégrale du rapport de la Commission d'enquête sur les criminels de guerre.

manquant, nous avons pu donner au plaignant l'assurance que le document « UYCS1137 6JUL » n'était pas pertinent. Cette démarche a également renforcé notre point de vue selon lequel il n'est pas véritablement utile de chercher à obtenir la divulgation d'un mot de plus ici ou là dans des documents ayant déjà fait l'objet d'une exception partielle.

Le plaignant s'est déclaré satisfait et il a convenu qu'il n'était pas nécessaire de continuer à chercher le document manquant.

Document non rendu public dans les 90 jours

Dossier : 1010

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus — [26]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un avocat de l'Alberta avait demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord (AINC) de lui communiquer la totalité des documents qui avaient servi à la rédaction d'un rapport que le Ministère était tenu de produire et de présenter au Parlement, au sujet d'un amendement à la *Loi sur les Indiens*.

Le AINC a refusé de divulguer ces documents, en raison du fait que le rapport devant être produit à partir des documents demandés allait être rendu public dans quelques mois. Le Ministère a invoqué l'article 26 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet au responsable d'une institution fédérale de refuser la communication d'un document s'il estime que le contenu du document sera publié dans les 90 jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de la traduction ou de l'impression.

Face à ce refus, le plaignant a déposé une plainte. De façon concrète, il est difficile de dire quel document servira à la rédaction d'un rapport tant que le travail de rédaction n'est pas commencé. Nous étions toutefois disposés à accepter le fait que, logiquement, l'exception visait la totalité des documents demandés par l'avocat.

Une fois le délai de 90 jours expiré, le rapport n'était même pas prêt pour la traduction ou l'impression. Les responsables du ministère ont fait remarquer qu'étant donné que l'exception leur accordait une période supplémentaire pour l'impression ou la traduction du document, le délai (quel qu'il fût) ne se trouvait pas expiré. Ils ont également soutenu qu'en raison du fait que l'exception était légitime au moment où elle a été invoquée, le dossier était clos, de sorte que l'avocat devrait présenter une nouvelle demande de communication s'il voulait obtenir les documents.

Nous nous sommes inscrits en faux et avons écrit au ministre :

> (Traduction)
> « À notre point de vue, lorsqu'une institution fédérale affirme qu'un document sera publié dans un certain délai, il est raisonnable qu'un demandeur se plaigne lorsque, une fois ce délai expiré, le document n'a toujours pas été publié. Le demandeur ne devrait pas être tenu de présenter une nouvelle demande de communication . . .

(Traduction)
« J'avais certains doutes quant à savoir si les documents en question avaient été rédigés expressément pour le Cabinet ou s'il avaient été rédigés pour une autre fin et avaient été utilisés accessoirement dans le cadre d'une présentation au Cabinet . . . La réponse du Greffier du Conseil privé . . . est venue certifier que les documents non divulgués sont soit des propositions ou des recommandations au Cabinet, soit des comptes rendus des délibérations du Cabinet. Nous avons également constaté, après avoir vérifié auprès de la CCN, que l'exception prévue à l'article 69 s'applique à tous les documents non divulgués visés par votre demande de communication. Par conséquent, nous ne poursuivrons pas l'enquête. »

Nous n'avons pas rejeté cette plainte, mais nous l'avons consignée comme justifiée et réglée par voie de médiation, parce que nous estimions que la plainte concernant les exceptions invoquées initialement était fondée et que nous aurions probablement recommandé la divulgation si nous n'avions reçu l'attestation que les documents constituaient des documents confidentiels du Cabinet.

Enquête facilitée

Dossier : 0990

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus — [19(1) et dispositions générales]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une demande de communication présentée au ministère des Affaires extérieures dans le cadre d'une recherche concernant des Canadiens détenus ou arrêtés en Roumanie en 1979 avait été refusée en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Le demandeur a déposé une plainte, nous demandant de faire enquête afin de déterminer si les renseignements protégés étaient bel et bien des renseignements personnels.

Le plaignant se demandait également si la recherche de documents avait été exhaustive. Il mentionnait notamment un document partiellement divulgué qui semblait avoir été produit en réponse à une communication antérieure (« UYCS1137 6JUL »), qu'il estimait être une communication échangée entre Bucarest et Ottawa. Or, cette communication ne faisait pas partie des documents divulgués à cette occasion.

Notre enquête nous a donné la conviction que le Ministère avait divulgué tout ce qu'il pouvait des documents demandés. Dans un cas, notamment, le nom d'un individu avait déjà été divulgué, et révéler le reste du document aurait équivalu à divulguer des renseignements personnels sur cet individu, en contravention du paragraphe 19(1) de la Loi.

Nous avions également la conviction que le Ministère avait trouvé tous les documents pertinents, à une exception près. Personne n'avait pu repérer le document « UYCS1137 6JUL ». Nous connaissions l'objet de ce document, parce qu'il en était fait mention dans les passages incommunicables d'autres correspondances. Plutôt que d'insister pour que le Ministère entreprenne une vaste opération de recherche, nous avons dit au plaignant que nous serions peut-être en mesure de l'aider s'il acceptait de nous faire part, à titre confidentiel, du type de renseignements qu'il espérait obtenir. Munis de cette information et en nous fondant sur les allusions au document

du gouvernement du Canada ou de causer des avantages injustifiés à une personne. La CCN ajoutait que la Loi lui permet de refuser de divulguer des renseignements renfermant des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom.

Le plaignant a eu du mal à croire que la totalité des documents demandés étaient utilisés dans le cadre de négociations ou que leur divulgation risquerait de porter un préjudice aux intérêts financiers du Canada.

Nous avons cherché à en savoir davantage de la CCN. Y avait-il encore des négociations? Quel était le préjudice probable? N'y avait-il pas moyen pour la CCN de prélever et de divulguer les passages des documents qui ne portaient pas sur des négociations courantes ou dont la divulgation ne risquait manifestement d'entraîner aucun préjudice?

Au cours de l'enquête, les responsables de la CCN nous ont fait savoir qu'ils venaient de se rendre compte que les documents avaient été rédigés aux fins de la présentation d'un mémoire au Cabinet et qu'ils étaient donc soustraits à la divulgation aux termes de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous avons trouvé difficile à croire que chacun des documents visés par la demande de communication avait été rédigé expressément pour la présentation d'un mémoire au Cabinet et nous avons demandé que l'on nous fournisse une attestation écrite d'un ministre de la Couronne ou du Greffier du Conseil privé établissant que les renseignements contenus dans les documents demandés constituaient des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tels qu'ils sont décrits à l'article 69 de la Loi. Nous avons précisé :

> (Traduction)
> « La demande d'attestation est motivée par le fait que je prévois avoir du mal à convaincre le plaignant que les documents demandés ont été rédigés uniquement en vue d'une présentation au Cabinet. Bien qu'un grand nombre de rapports internes et d'études d'experts-conseils soient inclus ou mentionnés dans des mémoires ou d'autres documents soumis au Cabinet, il ne s'ensuit pas forcément que la divulgation d'une étude ou d'un rapport en particulier sera perçue par la personne qui le recevra comme équivalant à la communication d'un document confidentiel du Conseil privé de la Reine.
>
> «. . . À mon avis, il est possible de divulguer les documents demandés en vertu de la Loi et une telle divulgation ne révélerait pas forcément si une partie de ces documents a également servi à la production de présentations au Cabinet. »

Quelque temps après, nous avons reçu du Greffier du Conseil privé une lettre dans laquelle il attestait que les documents qu'il avait examinés avaient été rédigés en vue de la présentation de propositions au Cabinet ou étaient des documents renfermant les décisions du Cabinet.

Dans notre compte rendu au plaignant, nous affirmions :

des données connexes concernant les plans et concepts d'aménagement ainsi que le budget et les promoteurs du projet de la terrasse du Château Laurier ne lui avait valu qu'un communiqué de presse vieux de neuf mois qui ne renfermait pas les renseignements détaillés qu'il voulait.

Le plaignant nous a déclaré :

> (Traduction)
> « La CCN n'a pas agi conformément à l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information et ne m'a pas fourni ces documents. Elle n'a pas non plus nié l'existence de ces documents ni invoqué une quelconque exception. »

Par suite de notre intervention, la CCN a fourni 25 autres documents et invité le plaignant à ses bureaux pour examiner des plans et devis dont la reproduction aurait été trop onéreuse. Les dirigeants de la CCN ont déclaré qu'une centaine d'autres documents étaient assujettis à des exceptions en raison du fait qu'ils renfermaient des renseignements commerciaux de caractère confidentiel au sujet de tiers, tout en précisant qu'ils allaient chercher à obtenir le consentement de ces derniers à la divulgation des documents.

Le plaignant a semblé satisfait de cette réponse. Nous ignorons ce qui s'est passé par la suite.

Il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet

Dossier : 0978

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte: *Refus — [18d)(vi), 21(1)c), 69(1)a) et c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par voie de médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un documentaliste d'Ottawa avait présenté à la Commission de la Capitale nationale une demande de communication concernant :

> (Traduction)
> « Des documents qui décrivent ceux de ses terrains que la CCN considère comme essentiels et ceux qu'elle considère comme non essentiels. Toute étude, tout rapport, tout document, interne ou réalisé par des experts-conseils, qui définissent, identifient et décrivent ces zones (terrains essentiels et non essentiels). Précisez en outre les secteurs précis de la Capitale nationale où la CCN ne possède pas de terrains alors qu'il s'agit d'endroits qu'elle considère essentiels à l'accomplissement de son mandat. Il faudrait également fournir des documents qui décrivent les activités, plans et politiques relatifs à la cession des terrains non essentiels de la CCN. »

La CCN a fait parvenir au documentaliste un exemplaire de sa politique de six pages, mais a refusé de divulguer quelque renseignement que ce soit concernant les terrains essentiels et non essentiels, soutenant que la divulgation de tels renseignements risquerait de causer un préjudice appréciable aux intérêts financiers

Le secret des déclarations d'impôt, c'est sacré!

Dossier : 0848

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Refus — article 24*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Revenu Canada (Impôt) avait refusé de communiquer à un journaliste les raisons sociales et les détails des déclarations d'impôt des entreprises qui s'étaient prévalues des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant le crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS).

Le plaignant savait que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit à Revenu Canada de divulguer le contenu des déclarations d'impôt sur le revenu, mais il estimait que l'intérêt public avait préséance dans ce cas-ci. Il écrivit au Commissaire :

(Traduction)
« J'estime qu'en dépit du fait que l'information ressortirait normalement aux dispositions de l'article 241, le programme des CIRS constitue un moyen indirect de verser des subventions à des entreprises qui, dans certains cas, utilisent le programme de façon frauduleuse.

« Je désire déposer une plainte au sujet de la décision rendue par le ministère sur cette question, étant donné que les sommes d'argent versées en vertu du programme des CIRS provient indirectement des recettes fiscales et des crédits d'impôt consentis en vertu du programme des CIRS. »

Le Commissaire a estimé qu'il serait impossible d'obtenir la divulgation des renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et il s'en est expliqué au plaignant :

(Traduction)
« Il est vrai que de manière générale, l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de donner au public l'accès aux documents concernant des avantages que certains particuliers ou certaines entreprises reçoivent grâce aux deniers publics. Toutefois, le Parlement reconnaît également qu'il est indispensable, pour le bon fonctionnement de notre système de cotisations volontaires, que les déclarations d'impôt ainsi que les autres renseignements communiqués à Revenu Canada demeurent confidentiels et ne soient pas divulgués, ainsi que le prévoit l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Au moment de soupeser ces deux intérêts, le Parlement a clairement donné la préséance au traitement confidentiel des documents de Revenu Canada. »

La plainte a été rejetée, parce qu'elle a été considérée comme non justifiée.

Seul un communiqué de presse avait d'abord été divulgué

Dossier : 0865

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultats : *Mesures correctrices*

Un chercheur s'est plaint du fait que la demande qu'il avait soumise à la CCN en vue d'obtenir des documents de travail et

quer qui fait l'objet d'une enquête. C'est pour cette raison que le paragraphe 10(2) de la Loi précise qu'une institution fédérale n'est pas toujours tenue d'indiquer si un document existe bel et bien.

Il nous est normalement interdit de divulguer la teneur des dossiers que nous examinons dans le cadre de notre enquête, mais dans le cas qui nous concerne, la GRC n'avait pas objection à ce que nous répondions au plaignant d'une manière propre à apaiser ses inquiétudes concernant l'existence de documents se rapportant à une enquête menée à son sujet. Nous avons déclaré :

(Traduction)
« La GRC vous a affirmé à plusieurs reprises qu'elle ne possédait aucun document se rapportant à une enquête menée à votre sujet. Vous soutenez pour votre part que s'il n'y pas eu d'enquête, il n'y a aucune raison d'invoquer l'article 16. Il vous faut toutefois vous rappeler que l'alinéa 16(1)b) de la Loi permet à la GRC de refuser de divulguer des documents renfermant des renseignements *relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées*. Il est tout à fait plausible que les documents que vous avez demandés aient trait à des techniques d'enquêtes et qu'ils n'aient rien à voir avec une quelconque enquête à votre sujet. »

Nous avons indiqué au plaignant que nous étions enclins à rejeter sa plainte, mais nous l'avons invité à faire les observations supplémentaires qu'il jugeait pertinentes. Il n'a plus communiqué avec nous et la plainte a été rejetée.

Le secret est levé

Dossier : 0829

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus — [13(1)c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un résident d'une habitation pour personnes âgées située sur la côte ouest avait déposé une plainte parce qu'il s'était vu refuser l'accès au dossier financier de cette dernière. L'habitation était cofinancée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et la British Columbia Housing Management Commission (BCHMC). La SCHL s'était opposée à la divulgation en vertu de l'alinéa 13(1)c) — renseignements reçus à titre confidentiel d'un gouvernement ou de l'un de ses organismes.

Notre examen des documents de la SCHL ainsi que les discussions que nous avons eues avec ses responsables ne nous ont pas convaincus que les données financières avaient été fournies à la SCHL sous le sceau du secret.

Nous avons recommandé au président de la SCHL de communiquer tous les documents financiers concernant l'habitation au plaignant, sous réserve des autres exceptions prévues par la Loi.

Nous avons fait part de notre conclusion au plaignant et avons offert de soumettre l'affaire à la Cour fédérale. Avant que les choses n'aillent plus loin, la SCHL nous a fait savoir qu'après en avoir discuté avec la British Columbia Housing Management Commission, elle avait accepté de divulguer les documents.

1. Il a déclaré que lorsqu'il s'était rendu au Service des plaintes et des enquêtes internes de la GRC, région du Pacifique, il avait vu un dossier d'environ quatre centimètres d'épaisseur, alors que les documents qu'il avait reçus avaient moins d'un centimètre d'épaisseur.

2. Il trouvait injuste que certains des documents soient totalement soustraits à la communication et insistait pour que certains passages au moins en soient divulgués.

3. Il disait n'avoir jamais pris part à des activités criminelles et, comme la GRC lui avait dit qu'il ne faisait l'objet d'aucune enquête, il ne comprenait pas que des passages des documents qu'il avait demandés puissent faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 16 (qui porte sur l'application de la loi et sur les enquêtes).

Il était difficile de réagir au premier motif de plainte, pour la simple raison qu'il ne semblait pas y avoir d'autres documents que ceux que la GRC avait décrits au plaignant. Nous n'avons pu que lui donner l'assurance que notre enquêteur connaissait bien la façon dont la GRC tient ses dossiers et que son enquête n'avait rien révélé qui pût laisser croire à l'existence de documents autres que ceux déjà identifiés. Nous n'avons pu savoir à quoi tenait la différence d'épaisseur entre le dossier que le plaignant disait avoir vu et les documents dont notre enquêteur avait pris connaissance.

Au sujet du second motif de plainte, nous avons déclaré :

(Traduction)
« Nous ne croyons pas que l'on puisse reprocher à la GRC d'avoir refusé de vous communiquer des pages entières de certains documents. Compte tenu de l'expérience que nous avons acquise par rapport à l'application de la Loi, les passages des pages en question qui auraient pu être divulgués renfermaient si peu de renseignements pertinents que l'on pourrait même s'opposer à ce que du temps et des ressources y soient consacrés.

« Nous sommes toutefois disposés à admettre que la valeur de l'information reçue, aussi peu significative qu'elle puisse sembler aux autres, ne saurait constituer une raison de refuser de divulguer une partie d'un document. Je crois comprendre que l'on vous a communiqué les passages de ces documents qui ne pouvaient faire l'objet d'une exception.

« Je ne suis pas disposé, à ce stade-ci, à considérer cet aspect de votre plainte comme justifié, étant donné que cela impliquerait que la GRC avait fait preuve de négligence en n'appliquant pas le principe des prélèvements à l'égard de ces documents. Or, je ne crois pas qu'elle ait fait preuve de négligence. »

Le troisième aspect de la plainte avait trait au fait que l'homme se croyait l'objet d'une enquête de la GRC. La difficulté de répondre à une telle affirmation tient au fait que l'on ne saurait s'attendre à ce que la GRC nie l'existence d'une enquête dans chaque cas où il n'y en a pas eu. Autrement, par l'effet du principe de l'élimination, elle aurait tôt fait d'indi-

Non à la divulgation des soumissions, oui à l'explication de la politique

Dossier : 0758

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Refus — [20(1)c)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Le gestionnaire d'une entreprise de location-bail de véhicules qui tentait de savoir pourquoi la soumission de sa compagnie n'avait pas été acceptée, avait déposé une plainte parce que le Ministère avait invoqué l'alinéa 20(1)c) de la Loi pour justifier son refus de lui communiquer des exemplaires des offres qui avaient été retenues pour la conclusion de contrats de location de véhicules.

L'enquête a révélé que les documents visés renfermaient des renseignements dont la divulgation aurait vraisemblablement risqué de causer des pertes ou profits appréciables à des tiers ou de nuire à leur compétitivité. Pour parvenir à cette conclusion, nous avons tenu compte des observations que les tiers consultés par le Ministère avaient faites au sujet de la divulgation.

Bien que nous ayons été dans l'impossibilité de recommander que d'autres parties des documents visés soient divulguées, nous avons mis le plaignant en contact avec un représentant du ministère qui a offert d'expliquer le fonctionnement de la politique ministérielle régissant la sélection des entrepreneurs.

La GRC ne le surveillait pas

Dossier : 0790

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus — Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un résident de la Colombie-Britannique avait demandé à la GRC pourquoi il faisait constamment l'objet d'une surveillance. Citant le numéro de dossier que la GRC utilisait dans la correspondance qu'elle échangeait avec lui, il avait demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la totalité des documents, rapports, lettres, notes de service et notes se rapportant à l'enquête menée par la Gendarmerie. La GRC a commencé par lui rembourser ses cinq dollars et a traité sa demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, étant donné qu'il s'agissait de renseignements le concernant. On lui a par la même occasion fait savoir qu'il ne faisait l'objet ni d'une surveillance ni d'une enquête et que la GRC ne possédait donc pas de document à cet égard.

Le plaignant a insisté pour que sa demande soit traitée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce que la GRC a accepté volontiers, en précisant qu'elle avait simplement voulu lui éviter des frais.

En réponse à sa demande, le plaignant a reçu 60 pages de documents, dont un certain nombre partiellement soustraites à la divulgation. On lui a indiqué que 12 pages avaient fait l'objet d'une exception totale. Il a déposé une triple plainte :

Après avoir été mis au courant de la situation, le journaliste a déposé une plainte, soutenant que le tiers avait fait connaître sa réponse trop tard et que le Ministère ne devait pas être autorisé à tenir compte de son opposition à la divulgation. Une partie de bras de fer s'est ensuite engagée lorsqu'un reçu délivré par la Société canadienne des postes a révélé que l'avis avait en fait été recommandé deux jours plus tard que le Ministère ne l'avait cru initialement. Apparemment, le tiers avait fait part de son objection dans le délai de 20 jours, mais quelqu'un avait alors constaté que cette objection avait d'abord été communiquée au moyen d'un appel téléphonique qui avait été suivi, deux jours plus tard, d'un avis écrit. Or, la Loi exige que les observations soient faites par écrit, à moins que le Ministère ne renonce à cette exigence.

Entre temps, nous n'étions pas convaincus que le Ministère n'a pas le droit de tenir compte d'une réponse tardive.

C'est alors que le hasard est intervenu, sous la forme d'une décision relative à une motion qui avait été soumise à la Cour fédérale dans une affaire distincte, *J.M. Schneider Inc. c. Sa Majesté la Reine*. La Cour avait jugé, à propos d'un passage analogue de la Loi, que le délai de réponse ne commence à courir que lorsque la partie concernée a reçu l'avis.

Compte tenu de ce mode de calcul, tout le monde (y compris le journaliste) a convenu que le tiers avait fait part de son objection dans le délai prescrit et la plainte a été rejetée.

Le journaliste voulait quand même obtenir une réponse à la question qu'il avait soulevée, à savoir que si un tiers fait part trop tard de son objection à la divulgation d'un document, le gouvernement ne doit pas tenir compte de cette objection. Nous lui avons répondu ce qui suit :

(Traduction)
« À notre avis, la Loi ne confère le droit de faire des observations que pendant ce délai de 20 jours et le tiers ne peut soutenir que le responsable d'une institution fédérale a manqué à son devoir s'il ne tient pas compte des observations formulées trop tard.

« Toutefois, bien que le responsable de l'institution fédérale ne soit pas obligé de tenir compte de ces observations, nous croyons qu'il serait inéquitable et contraire à l'esprit de la Loi qu'il ne puisse le faire. Il peut arriver que la décision première de divulguer l'information ait été prise par erreur et que l'obtention de plus amples renseignements conduise à la bonne décision (qu'il s'agisse d'invoquer une exception ou au contraire de divulguer les documents). Or, obliger le responsable de l'institution à ne pas tenir compte du fait que sa position initiale était erronée est, selon nous, indéfendable. En fait, lorsqu'une exception est obligatoire, comme dans le cas d'un document renfermant un secret commercial, le responsable de l'institution risquerait de violer la loi en optant pour la divulgation. »

Les responsables de la CCN ont refusé de divulguer d'autres passages des documents demandés et ont ajouté qu'outre les exceptions déjà invoquées, ils invoquaient également l'alinéa 21(1)b), qui, selon eux, s'appliquait aux procès-verbaux. Cette réponse était semblable à celle que nous avions obtenue à propos d'une affaire analogue où, à la question de savoir pourquoi la Commission avait décidé d'invoquer l'article 21, nous avions obtenu pour toute réponse que les procès-verbaux de la CCN constituent une catégorie de documents visée par l'exception susmentionnée, exception qui avait été dûment et légalement invoquée.

Le plaignant a demandé la révision judiciaire de la décision de la CCN au sujet d'une affaire connexe soulevant des questions analogues.

Plainte justifiée, mais document non divulgué

Dossier : 0732

Institution : *Revenu Canada (Douanes et Accise)*
Plainte : *Refus — alinéa 20(1)(c)*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un avocat avait déposé une plainte après s'être vu refuser l'accès à un exemplaire d'une opinion juridique du gouvernement qu'il avait demandée en vertu de la Loi. Il se demandait comment le document en question pouvait faire l'objet d'une exception aux termes de l'alinéa 20(1)(c), ainsi que le prétendait le ministère, étant donné que cette exception porte sur les documents dont la divulgation pourrait avoir des répercussions négatives sur un tiers.

Après que nous eûmes commencé notre enquête, les responsables de Revenu Canada concédèrent que le fait d'invoquer l'alinéa 20(1)(c) de la Loi pour justifier la retenue de la correspondance en cause avait été une erreur. Ils informèrent le plaignant que le document était plutôt visé par l'exception prévue à l'article 23.

L'examen du document a confirmé que les renseignements qu'il renfermait étaient protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client et nous avons conclu que le ministère avait eu raison d'invoquer l'article 23.

En dépit du fait que l'opinion juridique ne fut pas divulguée, la plainte a été considérée comme justifiée, étant donné que l'avocat avait eu raison de se plaindre.

Course contre la montre

Dossier : 0748

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste qui avait demandé à Transports Canada des documents relatifs à une enquête sur la qualité du travail accompli par un entrepreneur en aérospatiale s'était fait dire qu'il lui faudrait attendre, pour obtenir la réponse à sa demande, que les tiers aient été avisés. Le journaliste fut prévenu qu'en vertu de la Loi, le tiers avait 20 jours pour s'opposer à la divulgation du document.

Vingt-deux jours après que le Ministère eût expédié l'avis, le tiers donnait son accord à la divulgation de tous les documents, sauf un, qui, disait-il, avait été soumis au gouvernement à titre confidentiel.

« Le premier élément du procès-verbal de la réunion du 8 janvier 1986 du Comité exécutif à avoir été soustrait à la divulgation est la remarque du président . . . Ce passage a été soustrait en vertu de l'alinéa 21(1)b), parce qu'il s'agit d'un compte rendu de consultations ou de délibérations visant des cadres ou des employés d'une institution fédérale. Je ne partage pas ce point de vue.

[On a cité la définition que donne le dictionnaire des mots 'consultation' et 'délibération'.]

« Je ne vois pas, compte tenu du sens de ces mots, comment un rapport factuel contenu dans un procès-verbal peut être considéré comme un compte rendu de consultations ou de délibérations.
. . .

« Je ne partage pas le point de vue selon lequel l'annonce des dates [d'un événement nommément désigné] constitue un compte rendu de consultations ou de délibérations. Il va sans dire que le choix [des dates] a sûrement fait l'objet d'amples délibérations . . . mais la mention des dates ne constitue qu'un résultat, et non pas un compte rendu de ces consultations ou délibérations.

« Même si la CCN estime sérieusement que cette annonce constitue un compte rendu de consultations ou de délibérations, je ne comprends pas le raisonnement qui a présidé à sa non-divulgation. Au moment de la présentation de la demande de communication, les activités [liées à l'événement] étaient terminées.

« Tout l'ordre du jour de la réunion, qui figurait aux pages 3 et 4 du procès-verbal, a été soustrait à la communication en vertu de l'alinéa 21(1)b) de la Loi. L'ordre du jour ne constitue pas en soi un compte rendu des consultations et des délibérations qui ont mené à sa rédaction ni, il va sans dire, un compte rendu des consultations et délibérations relatives aux questions qui y sont contenues. Même la liste des questions courantes, tel le 'préambule', a été omise.

« Mais ce qui est encore plus étonnant, c'est qu'alors que la liste complète des items à l'ordre du jour a été soustraite à la communication, un certain nombre de ces questions ont ensuite été divulguées dans le même document alors qu'il s'agissait manifestement de sujets figurant à l'ordre du jour.
. . .

« Toute la question [décrite] à la deuxième page du procès-verbal de la réunion du 13 mars du Comité exécutif a été soustraite à la communication. À mon avis, seul le second paragraphe de ce passage constitue un compte rendu de consultations. Le titre ainsi que le le premier et le troisième paragraphes indiquent simplement que les résultats d'une étude préliminaire ont été reçus (sans que la nature de ces résultats ne soit précisée), ce qui, en soi, ne constitue pas un compte rendu de consultations ou de délibérations. »

La question n'a pas été soulevée de nouveau et elle n'est donc toujours pas résolue.

Raisons motivant la non-divulgation

Dossier : 0680

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus — [13(1)d), 18b), 18d)(vi), 21(1)a), b), c) et d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Le Rapport annuel de 1985–1986 décrivait l'affaire *Commissaire à l'information c. le président de la Commission de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* ([1986] 3 CF 413, [1986] 1 FTR 317, Cour fédérale nº T-707-85, 5 février 1986), à propos de laquelle la Cour fédérale a jugé que si un document ressortit à une des catégories d'exceptions où le responsable de l'institution fédérale concernée jouit du pouvoir discrétionnaire de refuser la divulgation, la Cour n'a pas l'autorité nécessaire pour empêcher l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et ordonner la divulgation. Ce point de vue a été réaffirmé dans l'affaire *Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, (Cour fédérale nº T-1019–86, 3 février 1986, jugement porté en appel devant la Cour fédérale, nº A-108-87), où le juge de la Cour fédérale a dit qu'il ne comprenait pas pourquoi la SCHL refusait totalement de divulguer certains procès-verbaux, mais qu'il n'avait pas le pouvoir d'intervenir.

Depuis que ces décisions ont été rendues, il semble que certains ministères invoquent les exceptions discrétionnaires, notamment les alinéas 21(1)a) et b), pour des motifs que nous n'arrivons pas à cerner. Leur seule explication est qu'ils ont le pouvoir de soustraire les documents à la communication. Dans de nombreux cas, des rapports factuels, qui ne constituent pas en soi des avis ou des recommandations, ni des comptes rendus de consultations et de délibérations, sont apparemment soustraits à la divulgation pour la simple raison qu'ils figurent dans le même document que des textes pouvant faire l'objet d'une exception.

Dans le cas présent, un documentaliste avait demandé qu'on lui communique les procès-verbaux des réunions de janvier à avril 1986 de la Commission de la Capitale nationale. Certains passages ont été divulgués, mais le documentaliste s'est plaint du fait qu'une partie beaucoup trop importante des documents avait été soustraite à la communication. Nous avons abondé dans le même sens et avons recommandé à la CCN de réexaminer sa façon d'interpréter l'article pertinent. Dans le rapport que nous lui avons fait parvenir, nous indiquions :

> (Traduction)
> « La CCN a largement invoqué cette exception. Il appert qu'environ 80 p. 100 des procès-verbaux des réunions ont été soustraits à la divulgation en vertu de l'article 21, ce qui ne laisse essentiellement au plaignant que le cadre des documents, pratiquement sans aucun détail . . .
>
> « Je donnerai un certain nombre d'exemples, choisis au hasard, pour illustrer le fait que plusieurs des passages soustraits des documents demandés ne justifient pas une exception, tandis que dans d'autres cas, peu importe si les documents répondent aux critères d'exception, il ne semble pas y avoir de raison logique d'user du pouvoir discrétionnaire en faveur de l'exception.

pour objet de limiter la liberté d'action d'un État participant à une enquête au point que le Canada ne pouvait communiquer à une Canadienne des documents produits au Canada (et qui n'avaient pas été obtenus d'un État étranger). De toutes façons, il s'agit d'un faux problème, parce que les droits consentis aux Canadiens par les lois canadiennes ont préséance dans notre pays. C'est ce que nous avons expliqué à la journaliste :

(Traduction)
« Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce un principe de primauté :

> 'Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande . . . '

«. . . La *Loi sur l'accès à l'information* accorde à prime abord un droit d'accès aux documents que possède une institution fédérale (le BCSA en est une), et rien n'indique que cela exclut les documents qui traitent d'une enquête menée par un autre pays.

« L'instrument de ratification ou d'application d'une convention internationale dont le Canada est signataire ne constitue pas une loi du Parlement et n'a donc pas valeur de loi au Canada. En cas de conflit entre les obligations énoncées à l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 6.15 de la Convention de l'OACI, les obligations imposées au BCSA par la *Loi sur l'accès à l'information* doivent l'emporter. »

Nous avons fait part de notre conclusion au Bureau canadien de la sécurité aérienne, qui nous a donné la réponse suivante :

(Traduction)
« Le BCSA estime que votre argument est mal fondé en droit, mais nous ne croyons pas qu'il serait opportun, à ce stade-ci, de le contester dans un long débat juridique.

« Néanmoins, nous aimerions souligner le fait que le BCSA continuera à l'avenir de s'appuyer sur la même position pour s'opposer à des demandes d'accès analogues. »

Dans la dernière lettre que nous avons fait parvenir à la journaliste, nous lui disions :

(Traduction)
« Il n'y plus rien, concrètement, que nous puissions faire. Je ne crois pas qu'il soit possible de demander à la Cour fédérale de se prononcer sur l'exception, étant donné que l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information limite le droit de révision judiciaire à « la personne qui s'est vu refuser communication . . . d'un document ». Je tiens cependant à vous assurer que non seulement nous demeurons d'avis que votre plainte est bien fondée, mais que je souscris tout à fait au raisonnement que vous avez exprimé dans les lettres de plainte que vous avez fait parvenir au BCSA ainsi qu'à notre bureau . . .

« Si le BCSA n'avait pas divulgé ces documents, il est presque certain que nous aurions offert de porter l'affaire devant la Cour fédérale pour une révision judiciaire du refus de communiquer les documents. »

« Ces précisions devraient vous aider à comprendre pourquoi le BCSA s'appuyait sur l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit formellement la divulgation de tels renseignements.

« Tous les documents que vous aviez demandés étaient protégés par l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et ne pouvaient donc être divulgués qu'avec le consentement du gouvernement de l'Inde. »

En dépit du fait qu'elle avait reçu les documents qu'elle avait demandés, la journaliste est demeurée insatisfaite de la façon dont le BCSA avait traité sa demande de communication et elle a déposé la plainte suivante au Commissariat à l'information :

(Traduction)
« Bien que je sois heureuse d'avoir reçu un exemplaire du rapport que le BCSA a déposé à l'enquête judiciaire menée en Inde, je n'accepte pas que l'on ait invoqué le passage de la *Loi sur l'accès à l'information* sur lequel on s'est appuyé pour refuser de me communiquer le rapport avant qu'il n'ait été déposé.

« La BCSA dit qu'il ne pouvait divulguer le rapport en raison de l'alinéa 13(1)a) relatif aux documents qui renferment des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un État ou d'un organisme étranger.

« Je soutiens pour ma part que le rapport du BCSA est, tout au contraire, un document rédigé *au* Canada, par des enquêteurs canadiens, d'après des analyses canadiennes, *pour* un gouvernement ou un organisme étranger.

« Bien que je me rende compte qu'il n'y a rien à faire dans ce cas-ci, je vous saurais gré d'enquêter sur la façon dont le BCSA a utilisé et (ou) interprété l'alinéa 13(1)a), de façon qu'il ne puisse être invoqué dorénavant pour empêcher la divulgation de documents qui, autrement, seraient accessibles. »

Nous souscrivions tout à fait à l'analyse de la journaliste. De toute évidence, plusieurs des documents visés par la demande de communication que le BCSA avait en sa possession avaient été produits au Canada et n'avaient *pas* été obtenus d'un gouvernement étranger (c'est le cas des photographies de l'épave prises par des fonctionnaires canadiens et des transcriptions des communications avec les contrôleurs de la circulation aérienne de l'aéroport Lester-B.-Pearson ainsi qu'avec ceux des aéroports de Mirabel et de Gander, tous situés au Canada. Étant donné que l'alinéa 13(1)a) ne s'applique qu'aux renseignements obtenus d'un État étranger, le BCSA l'avait injustement invoqué pour empêcher la divulgation d'une partie importante des documents demandés.

Nous avons également examiné l'affirmation du BCSA selon laquelle en vertu du paragraphe 6.15 de la Convention de l'Organisation de l'aviation civile internationale relatif aux enquêtes sur les accidents, le gouvernement du Canada ne peut communiquer de documents à qui que ce soit, pas même ceux rédigés au Canada. Nous comprenions que le Canada accepte de ne pas divulguer des documents obtenus d'un pays étranger dans le cadre d'une enquête internationale sur l'écrasement d'un avion (c'est en fait ce que reconnaît l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*), mais nous n'étions pas convaincus que le paragraphe 6.15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale avait

(Traduction)
« Conformément à la Convention relative à l'aviation civile internationale (OACI, Annexe 13), il a été établi que l'Inde était le pays ayant le pouvoir de mener l'enquête sur l'explosion de l'appareil d'Air India. Le Canada s'est vu accorder le statut 'd'observateur' et de 'représentant accrédité' et tous les renseignements que le Canada aurait pu recevoir ou obtenir sont considérés comme privilégiés en vertu du paragraphe 6.15 de l'Annexe 13 de la Convention, qui dit :

'Les États s'abstiendront de communiquer, de publier ou de laisser consulter un rapport final ou une partie de ce rapport, des projets de rapports ou tout document obtenu au cours d'une enquête sur un accident ou un incident, sans le consentement formel de l'État qui a mené l'enquête, à moins que ces rapports ou ces documents n'aient déjà été publiés par ce dernier.'

«. . . Nous ne pouvons pour le moment donner suite à votre demande de renseignements additionnels, en raison de l'application du paragraphe 13(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui dit :

'Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel:

(a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes. »

Insatisfaite de cette réponse, la journaliste a écrit au BCSA :

(Traduction)
« Je comprends l'explication que vous donnez à propos des obligations imposées au Canada en vertu de la Convention de l'OACI, mais je ne vois pas très bien comment elle se rapporte à la *Loi sur l'accès à l'information*.

« Je cherche à obtenir des exemplaires de tous les documents que le Bureau canadien de la sécurité aérienne a rédigés ou possède concernant l'explosion du vol 182 d'Air India . . . Auriez-vous l'obligeance (a) de confirmer que la totalité des documents que je demande renferment effectivement des renseignements obtenus d'un État étranger? . . . »

Peu après, le BCSA communiquait à la journaliste des documents qu'il avait en sa possession depuis le début, en précisant que la totalité des documents qu'il possédait venaient tout juste d'être déposés à une enquête publique tenue en Inde et qu'ils étaient de ce fait devenus des documents publics. Le Bureau a alors donné une autre raison pour motiver son refus de divulguer les documents jusque-là :

(Traduction)
« Le Canada a obtenu des renseignements du gouvernement indien conformément aux dispositions de l'Annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, accord auquel le Canada et l'Inde sont tous les deux parties. De plus, au cours de nos échanges avec le gouvernement de l'Inde, celui-ci a demandé au Canada de traiter tous les renseignements qu'il recueillerait conformément aux exigences de l'Annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile, c'est-à-dire dans le plus grand secret.

Cette réponse nous est apparue insatisfaisante et nous en avons fait rapport au plaignant :

(Traduction)
« Je ne saurais contester l'argument fondamental selon lequel les institutions fédérales devraient envisager la divulgation de renseignements qui ressortissent à l'alinéa 16(1)a) lorsqu'elles sont convaincues que la divulgation ne causera aucun préjudice. Cela ne signifie toutefois pas forcément que la divulgation ne devrait être envisagée que s'il est clair que la divulgation ne causera aucun préjudice. J'estime qu'il s'agit de parvenir à un équilibre qui tienne compte des circonstances. Dans le cas présent, il y a sans doute certains risques pour la réputation des personnes concernées. C'est-à-dire qu'ils préféreraient probablement qu'aucune autre information ne soit rendue publique au sujet de l'incident à l'origine des sanctions disciplinaires ou des sanctions disciplinaires elles-mêmes. Mais lorsque nous soupesons ces facteurs et le droit du public de savoir de quelle façon la justice est rendue à la GRC, je crois que les arguments en faveur de la divulgation pèsent beaucoup plus lourd. Par conséquent, j'ai maintenu ma conclusion selon laquelle l'exception invoquée conformément à l'alinéa 16(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être retirée.

En ce qui concerne l'exception invoquée en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi, le Ministre n'a pas tenu compte du principe des prélèvements énoncé à l'article 25 de la Loi et aux termes duquel le nom et le numéro du service des personnes en cause pourraient être retranchés du document divulgué, de façon qu'il ne soit pas possible d'identifier un individu en fonction de la sanction disciplinaire prise contre lui ou elle. Je maintiens que cela est possible. »

Nous sommes demeurés fermement convaincus que la divulgation était justifiée. De plus, notre conseiller juridique nous a fait remarquer qu'une large part des renseignements contenus dans les rapports de la GRC n'avaient pas été rédigés dans le cadre d'une enquête conforme à la loi, mais plutôt dans le cadre des sanctions disciplinaires qui avaient suivi l'enquête. Nous fondant sur cette constatation, nous avons demandé une révision judiciaire.

Les parties ont fini par s'entendre sur la divulgation de certains passages des documents et la demande de révision a été retirée.

Explosion du Boeing d'Air India

Dossier : 0624

Institution : *Bureau canadien de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus — [13(1)a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Une journaliste qui effectuait une recherche sur l'explosion en vol du vol 182 d'Air India, au mois de juin 1985, s'était vu refuser l'accès aux documents du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) sous prétexte qu'ils renfermaient des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un État étranger. Le BCSA fit savoir à la journaliste :

Après plusieurs vaines tentatives d'en arriver à un règlement par la médiation, nous avons formulé, à l'intention du Solliciteur général, une recommandation officielle qui se lisait en partie comme suit :

(Traduction)
« J'ai examiné les documents demandés, qui révèlent les mesures disciplinaires prises en raison de la conduite des membres en cause, et à mon avis, ces documents pourraient être divulgués moyennant suppression de certains passages conformément aux principes de prélèvement énoncés à l'article 25 de la *Loi sur l'accès à l'information*. De façon plus précise, il pourrait s'agir de supprimer l'identité de chaque membre (soit son nom et le numéro de son service).

J'ajouterais que certains renseignements concernant l'enquête interne sont déjà connus du public, notamment le fait qu'il y a eu enquête interne, que sept membres de la GRC se sont vu imposer des sanctions disciplinaires et que des indemnités ont été versées. . . .

La GRC a soustrait la totalité des documents demandés à la divulgation parce qu'elle soutenait également que les documents avaient été rédigés dans le cours d'une enquête conforme à la loi visant à faire respecter les lois au Canada. Il s'agit là d'une mesure discrétionnaire. Je ne conteste pas le fait que les documents ressortissent aux dispositions du sous-alinéa 16(1)a)(ii) et qu'ils peuvent par conséquent être soustraits à la divulgation. Je me demande toutefois si l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est justifié en l'occurrence . . . Il me semble que le sous-alinéa 16(1)a)(ii) vise à protéger le caractère confidentiel des enquêtes menées conformément à la loi, mais une fois qu'une enquête interne a été menée et que la question a été traitée à fond, les résultats ne devraient pas être soustraits à l'examen du public. On peut même soutenir que les résultats d'une enquête interne devraient être rendus publics afin que tous les citoyens puissent avoir l'assurance que les dispositions de la Loi sur la GRC relatives aux infractions sont appliquées d'une manière équitable. »

Nous avons donc recommandé au Solliciteur général de divulguer les documents qui indiquaient la nature des sanctions disiplinaires prises par la GRC, tout en supprimant les passages qui renfermaient le nom ou le numéro du service des membres en cause. Le Solliciteur général a répondu :

(Traduction)
« Je partage votre point de vue selon lequel les institutions fédérales devraient songer à divulguer les renseignements qui ressortissent aux dispositions de l'alinéa 16(1)a) lorsqu'ils ont la conviction que cette divulgation ne causera aucun préjudice grave. J'estime toutefois qu'en l'occurrence, le risque de préjudice pour les personnes concernées justifie la non-divulgation des documents conformément au sous-alinéa 16(1)a)(ii). J'ai en outre la conviction que les documents constituent des renseignements personnels et qu'ils sont également protégés contre la divulgation par le paragraphe 19(1).

Par conséquent, je ne puis donner suite à votre recommandation de divulguer une partie des documents. »

Nous convenons qu'en règle générale, si l'essentiel d'un document a été rendu public, il ne serait pas logique de le soustraire à la divulgation en invoquant le fait que cette divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter la loi parce qu'elle permettrait de remonter à une source de renseignements confidentiels ou que la divulgation révélerait des renseignements personnels. (Ces exceptions ont toutes deux été invoquées.) Notre enquête a toutefois révélé que le document en cause avait été considéré comme un élément de preuve par le procureur de la Couronne, mais qu'il n'avait pas véritablement été rendu public. Nous avons écrit à la plaignante :

(Traduction)
« Nous avons consulté la Cour provinciale de l'Ontario à Ottawa et n'avons pu trouver d'indice permettant de croire que des documents semblables à ceux demandés avaient été rendus publics pendant le procès de [Longknife]. Le procureur de la Couronne a eu momentanément en sa possession certains documents sur [Longknife], mais ils n'ont pas été présentés comme preuves. Nous avons donc été incapables de soutenir que les document demandés étaient devenus publics, comme vous le dites dans votre lettre. Les dossiers de la cour révèlent qu'il avait été interdit de publier les témoignages (interdiction qui visait probablement aussi les documents mentionnés par les témoins), de sorte qu'en dépit du fait que le document du 20 avril 1971 auquel vous avez fait allusion a été présenté comme preuve, il n'aurait été vu que de quelques personnes et je ne crois pas que l'on puisse dire qu'il ait été rendu public au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Affaire réglée avant d'être entendue en cour

Dossier : 0598

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus — [16(1)a)(ii), 19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Un journaliste avait demandé à la GRC de lui communiquer des documents concernant l'enquête interne qu'elle avait menée sur la façon dont s'était déroulée l'enquête sur un meurtre survenu en 1984 dans l'Ouest canadien. Le demandeur voulait notamment savoir quelles mesures disciplinaires avaient été prises contre les agents de la GRC en cause.

La GRC a refusé de divulguer quelque document que ce soit, parce qu'à son avis ils renfermaient des renseignements personnels ou qu'ils avaient été rédigés par un organisme d'enquête dans le cours d'enquêtes relatives à l'application de la loi au Canada, et parce ces derniers documents renfermaient également des renseignements personnels.

Dans la lettre de plainte qu'il nous a fait parvenir, le journaliste déclarait :

(Traduction)
« La demande ne vise pas à connaître l'identité des agents de la GRC qui se sont vu imposer des mesures disciplinaires au terme de l'enquête; elle vise simplement à savoir quelles mesures disciplinaires ont été prises.

La demande ne vise pas à connaître des renseignements obtenus dans le cadre d'une enquête criminelle; elle a pour but de recueillir des renseignements obtenus pendant une enquête interne. »

Deux fois sur le métier . . .

Dossier : 0427

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus — dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un journaliste qui avait déjà demandé qu'on lui communique des documents concernant la destruction en plein vol, au mois d'août 1983, d'un appareil des Korean Airlines (envolée 007), déposa une seconde demande de communication six mois plus tard au sujet de documents qu'il n'avait pu obtenir la première fois. Le ministère lui répondit que tout document dont il avait pu prendre possession depuis la précédente consultation ferait l'objet d'une exception aux termes de l'alinéa 13(1)(a) ou de l'article 15 de la Loi.

Le journaliste déposa une plainte par suite de cette réponse. Il estimait que beaucoup d'autres documents devaient être divulgués, étant donné que sa seconde demande portait sur des documents plus précis.

Notre enquête nous a convaincus que les responsables de la Défense nationale n'avaient pas perdu de temps à refaire la même recherche approfondie qu'ils avaient faite la première fois et que la seconde l'avait été tout autant. Le ministère n'avait toutefois obtenu qu'un seul document nouveau depuis la première recherche et nous avons convenu qu'il était visé par l'exception prévue à l'alinéa 13(1)(a) de la Loi.

Nous avons également donné au plaignant l'assurance que le ministère avait cherché les types de documents précis visés par la seconde demande.

Un document soumis à une interdiction de la cour ne constitu pas un document public

Dossier : 0444

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus — [16(1)a) et c), 19(1), 21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Une documentaliste d'une maison d'édition avait eu du mal à obtenir de la GRC des documents concernant l'enquête menée au sujet de « Longknife », un caporal de la GRC qui avait avoué à un tribunal avoir vendu des renseignements à des agents de l'Union soviétique au Canada, dans les années 1950. Dans sa lettre de plainte, la documentaliste déclarait :

(Traduction)
« J'aimerais également formuler une autre plainte au sujet des documents soustraits à la divulgation. J'avais spécifiquement demandé un document du « dossier Longknife » de la GRC . . . portant la mention « Très secret », signé par un sergent... et daté du 20 avril 1971. Bien qu'il ait été présenté comme preuve dans une cause contre «Longknife» entendu à Ottawa en novembre 1983, ce document ne m'a pas été transmis.

J'ai communiqué avec le tribunal à Ottawa, où l'on m'a répondu que cet élément de preuve a été retourné aux autorités policières. Comme il est devenu public, j'estime que la GRC est obligée de m'en faire parvenir un exemplaire. »

emandé à obtenir, en vertu de la *Loi ur l'accès à l'information*, la totalité des ocuments concernant sa demeure. Il a éposé une plainte après avoir constaté ue la SCHL s'était abstenue de divul- uer certains passages des documents n cause aux termes des alinéas 21(1)a) t b) de la Loi.

Au cours de l'enquête, la SCHL a ccepté de divulguer des passages sup- lémentaires du document, tout en main- enant son refus d'en divulguer des élé- ments importants aux termes de l'article 21. Cet article n'est pas exécutoire et ne s'applique que si le responsable de l'ins- itution fédérale use de son pouvoir dis- crétionnaire pour refuser la communica- ion d'un document.) Nous avons estimé que les documents auraient dû être divulgués intégralement et nous avons écrit ce qui suit au président de la SCHL :

(Traduction)
« Même s'il était possible d'affirmer que les passages non divulgués des documents demandés font partie de la classe de documents définis à l'article 21, il n'y a à notre avis aucune raison d'invoquer ces exceptions. »

Avant de recommander la divulgation d'un document, il nous faut normalement aviser les tiers qui pourraient être touchés, afin de leur donner la possibilité de faire des observations. Il va sans dire que le propriétaire actuel de la maison est la personne qui risque le plus d'être touchée par la divulgation des documents. Il s'agissait toutefois de circonstances plutôt exceptionnelles. Comme nous l'avons déclaré à la SCHL :

(Traduction)
« En l'occurrence, la personne qui risquerait d'être affectée par la divulgation est le plaignant lui-même . . . Le plaignant a clairement indiqué qu'il ne souhaite pas bénéficier de la protection contre la divulgation que lui assure l'article 20 ou, quant à cela, l'article 19 de la Loi . . .

Il est arrivé que des institutions fédérales soustraient des documents à la divulgation en soutenant que la demande de communication ne constituait qu'un premier empiétement et qu'en dépit du fait que la divulgation des documents pouvait très bien être inoffensive dans un cas précis, les institutions craignaient de créer un précédent . . . Il convient de répéter le caractère particulier de la présente demande. Elle ne concerne que des documents relatifs à une seule maison. Or, la SCHL n'a plus rien à voir avec cette maison. La personne qui pourrait être affectée par la divulgation a consenti à cette divulgation. Je ne crois pas que l'effet de précédent, même s'il s'agissait d'un facteur légitime dans la décision d'invoquer l'exception, ait un poids quelconque en l'occurrence. »

Peu après avoir reçu notre recommandation, le président de la SCHL nous a fait savoir que les documents seraient communiqués au plaignant, et que la SCHL prévoyait divulguer ces rapports à l'avenir, sous réserve d'examen individuel.

Bien qu'il ait fallu plus de deux ans au plaignant pour obtenir les documents demandés, nous nous sommes réjouis de la réponse de la SCHL.

en cause et nous l'avons fait savoir au plaignant :

(Traduction)
« Il faut présumer que la formule des concours prévoit des mesures administratives de sauvegarde visant à assurer l'équité dans toute la mesure du possible sans qu'il soit nécessaire de recourir à la publication de tous les renseignements se rapportant à chacun des candidats.

Par conséquent, je ne peux tout simplement pas convenir que l'intérêt du public face à la nécessité de s'assurer que [les personnes inscrites sur une liste d'employés excédentaires] ont été traitées équitablement dans un concours exige la divulgation, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, de renseignements concernant les autres personnes à s'être présentées à un concours. »

La plainte a été rejetée.

Rapport de vérification divulgué; plainte abandonnée

Dossier : 0324

Institution : *Secrétariat d'État*
Plainte : *Refus — [19(1), 20(1)b)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Abandonnée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un grand nombre de réquérants demandent la communication de documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* aux fins de poursuites judiciaires.

Un avocat, agissant au nom d'un demandeur, avait déposé une plainte parce que le demandeur s'était vu refuser la communication de certains passages d'un rapport de vérification d'une société, en raison du fait que ces passages renfermaient des renseignements personnels ainsi que des renseignements commerciaux confidentiels fournis au secrétariat d'État par la société.

Notre enquête ne nous a pas convaincus que les renseignements contenus dans le rapport de vérification avaient véritablement été fournis par un tiers et que l'exception se trouvait ainsi justifiée. Le rapport laissait entendre que les activités de la société et du secrétariat d'État tenaient de la coentreprise et que le gouvernement avait rédigé le document à partir de renseignements qu'il avait déjà en sa possession. Nous étions sur le point d'aviser le tiers de notre intention de recommander la divulgation de la quasi-totalité du rapport de vérification lorsque celui-ci a été déposé en preuve et rendu public dans une poursuite judiciaire sans rapport avec la plainte.

Le Ministère a par conséquent retiré ses objections et transmis intégralement le rapport à l'avocat, qui a, pour sa part, retiré sa plainte.

La divulgation ne constitue pas un précédent ayant force exécutoire

Dossier : 0343

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus — [21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Après avoir acheté une maison de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'acheteur avait

Nous étions enclins à rejeter la plainte et nous avons invité le plaignant à faire d'autres observations sur notre conclusion provisoire.

Le plaignant a signalé que les fonctionnaires sont habituellement inscrits sur une liste d'employés excédentaires dans l'espoir qu'un autre emploi puisse leur être trouvé *avant* qu'ils ne soient mis en disponibilité. Les renseignements demandés avaient donc trait aux individus en tant qu'employés du gouvernement. Nous avons reconnu nous être mépris sur la signification de la liste d'employés excédentaires et nous avons convenu que les personnes en cause demeuraient des fonctionnaires lorsque leur nom figurait sur la liste. Cela ne signifiait pas toutefois pas que les renseignements dont le gouvernement disposait à leur sujet devaient être divulgués. Nous avons alors dit au plaignant :

> (Traduction)
> « Le grand public a accès à une foule de renseignements sur les fonctionnaires, tels leurs échelles de rémunération, leurs fonctions, les opinions qu'ils expriment dans le cadre de leurs fonctions, voire tout le cheminement de leur carrière. Or, il serait impossible d'obtenir de tels renseignements sur des personnes travaillant dans le secteur privé et ce, même si le gouvernement possédait ces renseignements. Afin de protéger ce qu'il reste de vie privée aux fonctionnaires, il me semble que le Parlement a voulu que l'on ne permette pas la publication du classement et de l'évaluation de [ces personnes]. »

Le plaignant a invoqué une autre exception à la règle énoncée dans la *Loi sur l'accès à l'information* qui permet la divulgation des renseignements personnels lorsque l'intérêt du public pour cette divulgation l'emporte nettement sur l'envahissement de la vie privée qui pourrait en résulter. Le plaignant a comparé le classement des personnes inscrites sur une liste d'employés excédentaires au classement des personnes s'étant présentées à un concours pour pourvoir à un poste de la Fonction publique et a exposé les arguments qui militent en faveur de la divulgation des résultats aux autres candidats au concours ainsi qu'au grand public :

> (Traduction)
> « De quelle autre façon peuvent-ils déterminer s'ils ont été traités équitablement et dans le respect du principe du mérite, spécialement s'ils sont censés être réembauchés en fonction de leur classement sur une liste? Il n'y a pas d'autre moyen.
>
> Si les renseignements tels que les noms des personnes en cause, leur classement, etc., sont conservés sur des listes secrètes, il est impossible . . . de déterminer si . . . les fonctionnaires concernés ont été traités équitablement et d'une manière conforme à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Cette absence de divulgation est contraire à l'intérêt des fonctionnaires et à l'intérêt du public, dont les fonctionnaires font partie.
>
> Il faut donc que toute démarche relative à l'emploi dans la Fonction publique soit manifestement équitable et susceptible d'examen. Comme je l'ai mentionné plus haut, le seul moyen de s'en assurer est de divulguer les renseignements relatifs aux personnes en cause, car, comme je l'ai dit, il n'y a pas d'autre moyen. »

Nous nous sommes inscrits en faux contre l'affirmation selon laquelle l'intérêt du public l'emportait nettement sur l'envahissement de la vie privée des personnes

Sommaire des cas

Le présent rapport résume 42 des cas traités par les trois Commissaires entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1988. Chaque cas comporte un grand titre pour aider les lecteurs à déterminer les domaines d'intérêt particulier. On trouvera également au début de chaque résumé des renseignements tels l'institution fédérale citée dans la plainte, la nature de la plainte et le résultat. Ces renseignements constituent la base des tableaux statistiques annuels présentés dans la section « Les plaintes exprimées en données statistiques ».

REFUS

Envahissement injustifié de la vie privée

Dossier : 0306

Institution : *Commission de la Fonction publique*
Plainte : *Refus — exception*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un ancien professeur d'anglais nous avait demandé de mener une enquête au sujet du refus de la Commission de la Fonction publique (CFP) de divulguer des documents renfermant les noms de cinq professeurs d'anglais qui avaient perdu leur emploi et qui avaient été inscrits sur une « liste d'employés excédentaires » en 1978. Le demandeur voulait également connaître le classement, selon l'ordre du mérite, des personnes inscrites sur la liste, ainsi que leur situation professionnelle quatre mois plus tard. La CFP avait refusé de communiquer les documents, soutenant qu'il s'agissait de renseignements personnels au sens du paragraphe 19(1) de la Loi.

À première vue, les renseignements que le plaignant demandait constituaient des renseignements personnels concernant des individus identifiables; il s'agissait de « renseignements relatifs à l'éducation ou . . . aux antécédents professionnels » des individus. (Ces mots sont tirés de la définition des « renseignements personnels » contenue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.) La véritable question était de savoir s'il était possible, en l'occurrence, de faire exception à la règle de la non-divulgation.

La définition précise également que les renseignements se rapportant au poste ou aux fonctions d'un individu qui est, ou qui était, fonctionnaire ne sont pas protégés contre la divulgation. Si les personnes dont les noms figuraient sur la liste des employés mis en disponibilité étaient considérées comme des fonctionnaires à l'époque, leur nom ainsi que les autres renseignements les concernant allaient devoir être divulgués. Par contre, s'ils n'étaient pas considérés comme des fonctionnaires, les renseignements les concernant allaient être protégés. Nous avons écrit ce qui suit au plaignant :

> (Traduction)
> « À notre avis, les personnes qui ont été déclarées excédentaires ne sont pas des agents ou des employés d'une institution fédérale, étant donné qu'elles n'ont pas le statut d'excédentaires tant qu'elles n'ont pas cessé d'être des employés. Le fait qu'une personne ait les compétences particulières pour accéder (ou accéder de nouveau) à la Fonction publique n'en fait pas un agent ou un employé d'une institution fédérale au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Bien entendu, la question qui se pose alors est la suivante : Comment pouvons-nous commenter sur la pertinence du refus de communication de l'information si nous n'avons pas eu la possibilité de consulter les documents afin de vérifier s'il s'agit bien de documents confidentiels du Cabinet? Plutôt que d'assigner quelqu'un à comparaître en vue de la production des documents, pour se faire remettre à la place, une attestation émise aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada* indiquant que les documents en cause ne seront pas produits parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet, le greffier du Conseil privé et le Commissaire à l'information ont conclu une entente en ce qui concerne les cas où nous éprouvons certains doutes quant à l'application de l'article 69.

Sur demande, le Ministre responsable de l'institution fédérale en cause, ou le greffier du Conseil privé, attestera par écrit au Commissaire à l'information que les documents visés relèvent de l'article 69 de la Loi et qu'ils ne peuvent par conséquent pas être divulgués, même au Commissaire. Nous pourrons alors au moins assurer le plaignant que la question a été examinée au plus haut niveau possible.

Le tableau 5 montre de quelle façon nous avons traité les plaintes concernant le refus de communiquer un document protégé par l'article 69.

Documents confidentiels du Cabinet (article 69)

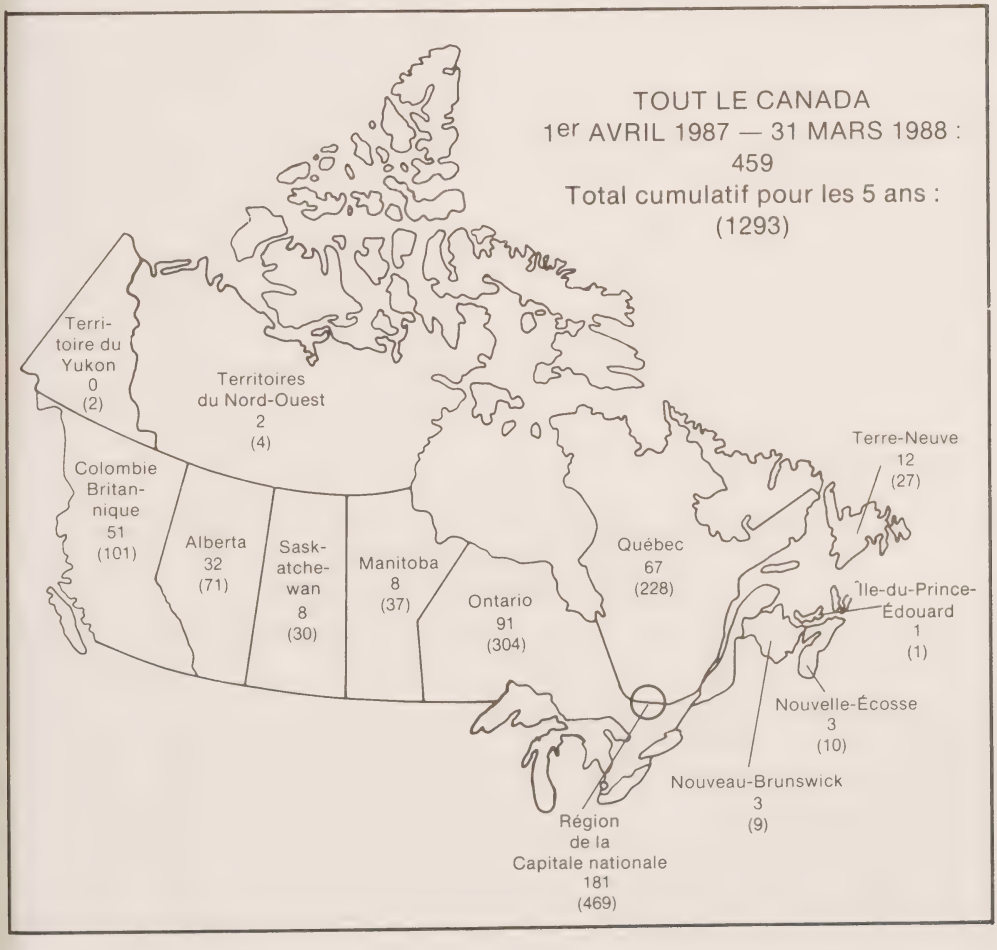
La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada — les documents confidentiels du Cabinet, décrits à l'article 69 — même lorsque ces documents sont en possession d'une institution fédérale. Le gouvernement peut donc invoquer cette disposition pour refuser de rendre public un tel document qui lui est demandé aux termes de la Loi.

Le fait que les documents confidentiels du Cabinet sont soustraits à l'application de la Loi peut susciter un malaise lorsque nous recevons une plainte au sujet du refus du gouvernement de communiquer un document. Il est vrai que lorsqu'il instruit une plainte, le Commissaire à l'information a le pouvoir, nonobstant toute autre loi du Parlement ou tout autre privilège consenti en vertu du droit de la preuve, d'examiner tout document visé par la Loi. Les documents confidentiels du Cabinet sont toutefois soumis à la théorie « normale » des preuves, y compris la *Loi sur la preuve au Canada*. Aux termes de cette loi, un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé peut certifier par écrit à un tribunal ou à une autre autorité ayant le pouvoir d'exiger la production d'information, que l'information recherchée constitue un document confidentiel du Cabinet et n'a pas à être produit. Autrement dit, personne — pas même le juge lors d'un procès — n'a le droit d'examiner les documents confidentiels du Cabinet. Par conséquent, lorsque nous recevons une plainte concernant la non-divulgation de documents confidentiels du Cabinet, nous acceptons le fait qu'une institution fédérale puisse refuser de nous laisser examiner les documents en cause.

TABLEAU 5
PLAINTES IMPLIQUANT DES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET
1er juillet 1983 — 31 mars 1988

Conclusions pour les exclusions	Communication recommandée	Réglée par médiation	Rejetée	TOTAL
Certificat non requis	0	10	29	**39**
Certificat requis	0	3	15	**18**
TOTAL	**0**	**13**	**44**	**57**

TABLEAU 4
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES



CONCLUSION	JUSTIFIÉE	NON JUSTIFIÉE	TOTAL
Institution fédérale			
Emploi et immigration	20 (49)	13 (41)	33 (90)
Énergie, Mines et Ressources	1 (11)	3 (18)	4 (29)
Environnement	4 (10)	3 (10)	7 (20)
Expansion industrielle régionale	3 (5)	8 (25)	11 (30)
Finances	11 (29)	2 (20)	13 (49)
Gendarmerie royale du Canada	8 (18)	12 (37)	20 (55)
Investissement Canada	0 (0)	1 (3)	1 (3)
Justice	6 (14)	9 (26)	15 (40)
Monnaie royale canadienne	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Musées nationaux du Canada	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Office national du film	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Pêches et Océans	3 (9)	1 (6)	4 (15)
Revenu, Douanes et Accise	6 (15)	5 (27)	11 (42)
Revenu, Impôt	1 (7)	6 (19)	7 (26)
Santé et bien-être social	7 (40)	9 (29)	16 (69)
Sciences et Technologie, Ministère d'État	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Secrétariat d'État	3 (5)	3 (11)	6 (16)
Service canadien du renseignement de sécurité	8 (19)	10 (26)	18 (45)
Service correctionnel Canada	4 (12)	6 (9)	10 (21)
Société d'assurance-dépôts du Canada	2 (4)	0 (1)	2 (5)
Société canadienne d'hypothèques et de logement	5 (7)	1 (11)	6 (18)
Société canadienne des Postes	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Société du crédit agricole	1 (2)	0 (1)	1 (3)
Société de développement de l'industrie cinématrographique canadienne	3 (3)	0 (0)	3 (3)
Société du Port de Montréal	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Solliciteur général	1 (9)	4 (6)	5 (15)
Statistique Canada	0 (0)	1 (6)	1 (6)
Transports	3 (18)	11 (25)	14 (43)
Travail Canada	2 (3)	2 (5)	4 (8)
Travaux publics	3 (5)	1 (9)	4 (14)
Voie maritime du Saint-Laurent	1 (1)	0 (1)	1 (2)
Multiples	0 (0)	2 (7)	2 (7)

TABLEAU 3
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES
1er AVRIL 1987 — 31 MARS 1988
(Total cumulatif pour les cinq ans entre parenthèses)

CONCLUSION	JUSTIFIÉE	NON JUSTIFIÉE	TOTAL
Institution fédérale			
Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée	0 (0)	0 (2)	0 (2)
Affaires des anciens combattants	0 (4)	1 (2)	1 (6)
Affaires extérieures	24 (49)	14 (69)	38 (118)
Affaires indiennes et du nord	18 (33)	13 (25)	31 (58)
Agence canadienne de développement international	5 (7)	1 (2)	6 (9)
Agence d'examen de l'investissement étranger	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Agriculture	2 (17)	3 (24)	5 (41)
Approvisionnements et Services	10 (14)	26 (67)	36 (81)
Archives publiques	0 (4)	2 (10)	2 (14)
Assurances	0 (1)	2 (3)	2 (4)
Banque du Canada	0 (1)	0 (5)	0 (6)
Banque fédérale du développement	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Bureau canadien de la sécurité aérienne	1 (4)	1 (1)	2 (5)
Bureau du Conseil Privé	9 (26)	10 (26)	19 (52)
Commission d'appel de l'immigration	1 (6)	0 (0)	1 (6)
Commission canadienne du blé	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Commission canadienne des droits de la personne	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Commission canadienne des pensions	0 (1)	0 (0)	0 (1)
Commission canadienne des transports	0 (2)	1 (5)	1 (7)
Commission de la Capitale nationale	12 (14)	5 (6)	17 (20)
Commission de contrôle de l'énergie atomique	0 (3)	0 (5)	0 (8)
Commission de la Fonction publique	1 (1)	2 (4)	3 (5)
Commission nationale des libérations conditionnelles	1 (1)	0 (2)	1 (3)
Commission de réforme du droit	0 (3)	0 (0)	0 (3)
Communications	4 (7)	2 (7)	6 (14)
Conseil des Arts du Canada	0 (0)	0 (1)	0 (1)
Conseil national de commercialisation des produits agricoles	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Conseil national de recherches	0 (1)	4 (6)	4 (7)
Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	3 (5)	3 (6)	6 (11)
Conseil de recherches en sciences humaine du Canada	0 (2)	0) 0)	0 (2)
Conseil du Trésor	1 (9)	2 (5)	3 (14)
Consommation et Corporations	3 (6)	4 (12)	7 (18)
Corporation commerciale canadienne	0 (2)	0 (1)	0 (3)
Défense nationale	21 (37)	23 (52)	44 (89)

TABLEAU 2
CONCLUSIONS ET RÈGLEMENTS DES PLAINTES
1er AVRIL 1987 — 31 MARS 1988
(Total cumulatif pour les cinq ans entre parenthèses)

CONCLUSION	JUSTIFÉE					NON JUSTIFÉE			
RÈGLEMENT	Rapporté au ministre comme bien-fondée			Réglée par médiation	Abandonnée	Rejetée	Abandonnée		
RÉSULTAT	Mesures correctrices	Aucune mesure nécessaire	Mesure insuffisantes	Mesure correctrice	Aucune mesure nécessaire	Aucune mesure nécessaire	Aucune mesure nécessaire	Total	
CATÉGORIE									
Refus de divulguer	20 (58)	1 (1)	13 (31)	60 (192)	4 (12)	127 (388)	19 (38)	**244 (720)**	56%
Retard (présomption de refus)	2 (2)	85 (165)	6 (10)	— (1)	5 (8)	18 (36)	1 (2)	**117 (224)**	17%
Prorogation de délai	— (1)	13 (27)	— (1)	1 (3)	— (1)	34 (97)	2 (8)	**50 (138)**	11%
Frais	— (1)	— (1)	1 (2)	9 (20)	— (1)	18 (77)	3 (6)	**31 (108)**	8%
Langue	— —	— —	— —	— —	— —	1 (1)	— —	**1 (1)**	—
Publications	— —	— —	— —	— —	— —	— (1)	— —	**— (1)**	—
Divers	— (2)	— (2)	— (1)	2 (14)	— (1)	14 (77)	— (4)	**16 (101)**	8%
Total	**22 (64)**	**99 (196)**	**20 (45)**	**72 (230)**	**9 (23)**	**212 (677)**	**25 (58)**	**459 (1293)**	100%
	5%	15%	3%	18%	2%	52%	5%	100%	

Non justifiée

Nous n'avons pu établir qu'il y avait eu déni de droits ou traitement inéquitable. Dans certains cas, il s'agit d'une plainte ne relevant pas au mandat du Commissaire.

RÈGLEMENT

Bien fondée

Nous avons été incapables de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation. Le Commissaire a livré les conclusions de l'enquête au ministre, de même que les mesures correctrices qu'il jugeait appropriées, selon le cas. Un rapport a été fait au plaignant.

Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est-à-dire que le gouvernement a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de faire rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Abandonnée

Notre enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci avant que nous ayons pu établir le bien-fondé de la plainte. Les plaintes abandonnées sont considérées comme non justifiées, à moins qu'il ne soit apparu assez clairement au moment où notre enquête a pris fin que la plainte avait un certain fondement. Un rapport a été fait à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Rejetée

Étant donné que nous avons considéré la plainte comme non justifiée, aucune autre mesure ne s'imposait de la part de l'institution. Aucune recommandation n'a été faite au ministre. Un compte rendu de l'enquête a été communiqué au plaignant et à l'institution.

RÉSULTAT

Mesures correctrices

L'institution a pris (ou proposé) des mesures correctrices qui nous ont semblé suffisantes pour régler la plainte.

Mesures insuffisantes

Bien que nous ayons recommandé que l'institution prenne des mesures correctrices quelconques par suite de la plainte, le Ministre a refusé d'appliquer notre recommandation, ou encore les mesures prises (ou proposées) étaient insuffisantes ou inadéquates.

Aucune mesure nécessaire

Dans les circonstances, il n'était ni nécessaire ni possible de prendre des mesures correctrices.

terme fait allusion à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution. Ainsi, le président du Bureau canadien de la sécurité aérienne est le chef de cette institution fédérale. On trouvera ci-après la définition des termes utilisés dans ce rapport.

CATÉGORIES DE PLAINTES

Le Commissaire à l'information est tenu de recevoir et d'instruire les catégories de plaintes suivantes :

Refus de divulguer

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication d'un document demandé aux termes de la Loi, ou d'une disposition de la Loi. Ces plaintes portent notamment sur le motif invoqué par l'institution fédérale pour ne pas divulguer le document ou pour le soustraire à la Loi, sur l'incapacité de trouver le document demandé immédiatement, ou sur le défaut de donner un motif de non-divulgation acceptable.

Retard (présomption de refus)

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui prétendent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande de communication dans les délais fixés par la Loi. (Une réponse tardive est associée à un refus de divulguer de la part du gouvernement.)

Prorogation de délai

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui considèrent comme déraisonnables la prorogation des délais de réponse à leurs demandes de communication.

Frais

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui ont été tenues d'acquitter aux termes de la Loi, des frais qu'ils estiment déraisonnables.

Langue

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui n'ont pas eu accès au document dans la langue officielle qu'ils l'avaient demandé ou qui n'y ont pas eu accès dans cette langue dans un délai qu'ils estimaient satisfaisant.

Publications

Il s'agit de plaintes concernant le Registre de l'accès, les bulletins périodiques ou d'autres publications que le gouvernement est tenu de rendre disponibles aux termes de la Loi.

Divers

Il s'agit des plaintes relatives à toute autre question touchant les demandes de communication de documents présentées aux termes de la Loi, ou l'obtention de tels documents.

CONCLUSION

Justifiée

Nous estimons que la plainte est fondée. Un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté.

Les plaintes exprimées en données statistiques

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1er juillet 1983, 1700 plaintes ont été reçues. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des plaintes, tandis que les autres en montrent la répartition et le mode de règlement.

Au cours des années précédentes, nous indiquions le nombre de dossiers ouverts. En règle générale, on comptait environ 120 plaintes pour 100 dossiers. Cette année, nous nous en sommes tenus strictement au nombre de plaintes reçues.

TABLEAU 1
ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLAINTES

Du 1er avril 1987 au 31 mars 1988	
Reportées de l'année précédente	386
Ouvertes durant l'année	480
Fermées durant l'année	459
En cours d'instruction	407

LA TERMINOLOGIE

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils, où la demande est soit « accueillie », soit « rejetée », le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, démarche qui peut aboutir à des conclusions et règlements variés. La plupart des plaintes concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document demandé aux termes de la Loi, mais nous sommes également appelés à instruire des plaintes au sujet de la longueur des délais de réponse, des frais demandés, de la langue des documents divulgués, des publications requises en vertu de la Loi, etc.

Les plaintes sont considérées comme justifiées ou non justifiées selon qu'elles sont fondées ou non. Le règlement définitif dépend des circonstances. Nous nous efforçons de jouer le rôle d'intermédiaire entre le plaignant et l'institution concernée, en vue de dégager une solution acceptable. Si ces efforts échouent et si la plainte est justifiée, le responsable de l'institution en est avisé et, selon les circonstances, des mesures correctives particulières peuvent être recommandées.

Si nous estimons qu'une plainte n'est pas justifiée, elle est rejetée sans que l'institution concernée n'ait à intervenir davantage. Il arrive que des plaintes soient interrompues ou abandonnées pendant que nous les instruisons. Dans ces cas, notre conclusion dépend de la mesure dans laquelle la plainte nous apparaissait comme fondée au moment où notre enquête a pris fin.

Le mot « institution » désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information,* auxquels la Loi s'applique. Le « Ministre » est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas, toutefois, le

« La plus grande faiblesse de l'industrie de fabrication des fenêtres tient à la petite taille des usines, si l'on en croit un rapport du mois d'octobre 1986 obtenu par le London Free Press en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. » The London Free Press, 30 septembre 1987.

« Voici une nouvelle concernant la sécurité dans les aéroports qui n'est guère rassurante pour les Canadiens utilisant l'avion comme moyen de transport. Un rapport faisant partie des documents obtenus par Southam News en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* révèle que le personnel de sécurité employé par les compagnies aériennes pour vérifier les bagages à main des passagers avant l'embarquement ont été incapables de détecter, dans 25 pour cent des cas, des armes factices que des inspecteurs des Transports ont tenté de dissimuler au moment de passer aux postes de contrôle. » The Windsor Star, 2 octobre 1987.

« Les gouvernements canadien et américain ont signé un accord en vertu duquel Ottawa peut transmettre des renseignements personnels aux sécurités américaines de l'immigration sans en aviser les personnes concernées. » The Globe and Mail, 14 décembre 1987.

« Le Star a obtenu, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, un compte rendu confidentiel de 84 pages de l'enquête. Ce compte rendu impute l'émeute du pénitencier de Joyceville à un manque de personnel. » Toronto Star, 18 décembre 1987.

« Le ministre a suivi les recommandations des spécialistes . . . Selon un document obtenu par la presse canadienne, le ministre des Pêches Tom Siddon a rigoureusement suivi les recommandations de ses spécialistes lorsqu'il a décidé d'accorder quatre permis controversés de pêche au homard en haute mer. » The Ottawa Citizen, 16 janvier 1988.

L'année prochaine, notre dossier devrait être plus épais.

Ces documents n'ont fait l'objet d'aucune plainte et leur existence prouve la variété de renseignements que l'on peut obtenir. Voici quelques exemples pris au hasard :

[Traduction]
« Le procès-verbal confidentiel, vieux de 20 ans, d'une réunion du cabinet fédéral traduit la colère et l'amertume qu'a provoqué au sein du gouvernement libéral de Lester Pearson le cri de « Vive le Québec libre » prononcé par l'ancien président français Charles de Gaulle. Ce procès-verbal a été obtenu grâce à une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information . . . » Le Globe and Mail, 2 septembre 1987.

« Le gouvernement fédéral a demandé à Decima Research de faire des sondages auprès des visiteurs qui se sont rendus dans les pavillons du gouvernement fédéral à l'exposition nationale à Toronto, à l'exposition du Pacifique à Vancouver et à Expo Québec à la ville de Québec. Cela s'est passé en 1985, alors que les kiosques du gouvernement fédéral mettaient l'accent sur les réalisations canadiennes. Le bureau du Globe and Mail à Ottawa a obtenu ces détails grâce à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. » Le Globe and Mail, 3 août 1987.

« Un sondage auprès de 1 400 Canadiens de plus de 18 ans a été réalisé entre le 5 et le 10 mars 1987 pour le ministère par Decima Research Limited, afin de connaître l'opinion du public sur les questions fiscales, la gestion de l'économie par le gouvernement et la réforme fiscale. Le Globe and Mail a obtenu ces renseignements grâce à une demande déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. » Le Globe and Mail, 25 juillet 1987.

« Une étude fédérale, obtenue par le London Free Press en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, précise également que les brasseurs américains ont un excédent de production égal environ au double ou au triple de la capacité totale des brasseries canadiennes. » The London Free Press, 24 août 1987.

« Les documents fédéraux obtenus récemment en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* démolissent l'argument selon lequel la fabrication d'armes n'est pas payante étant donné qu'elle ne produit généralement pas de recettes après la transaction initiale. » The Kingston Whig-Standard, 18 septembre 1987.

« Une étude réalisée par le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations démontre que les médicaments génériques permettent aux consommateurs canadiens de faire des économies. L'étude réalisée vers le milieu de l'année 1985 a été obtenue la semaine dernière grâce à une demande de divulgation de documents déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ». The Oshawa Times, 15 septembre 1987.

« L'étude obtenue par The Record en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* révèle que la concurrence féroce des fabricants américains et japonais de pièces détachées sonnera le glas, au début des années 1990, de bon nombre des 1 000 et quelques entreprises de fabrication de pièces détachées qui sont installées dans le sud de l'Ontario. » Kitchener-Waterloo Record, 16 septembre 1987.

ment mises au point pour améliorer l'application de la Loi et étayées par une analyse détaillée dans son rapport.

Pire, le gouvernement a annoncé son intention de restreindre l'utilisation de la Loi par l'application d'un nouveau barème de droits et en autorisant les institutions fédérales à rejeter les demandes qu'elles jugent insignifiantes, futiles ou vexatoires.

Voici un extrait du rapport du Comité :

> « Le Comité est très inquiet de cette contradiction, qui fait que des documents dont la communication n'entraînerait aucun préjudice sont retenus en vertu de dispositions ayant pour objet de promouvoir la divulgation. Il s'inquiète également des exceptions impératives prévues dans les deux lois, en vertu desquelles les fonctionnaires sont tenus de refuser la communication de documents, même si aucun préjudice discernable ne résulterait de leur divulgation. En conséquence, il estime qu'il est essentiel de réviser en profondeur la formulation des dispositions relatives aux exceptions, afin de maintenir la crédibilité de la Loi. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires. En outre, elles devraient généralement prévoir un critère de détermination du préjudice en vertu duquel l'institution fédérale serait tenue de démontrer dans chaque cas le genre de préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation.
>
> Finalement, en règle générale, il faudrait que pour chaque exception, on précise que le préjudice qui résulte de la divulgation soit « considérable ». En conséquence, toutes les dispositions relatives aux exceptions devraient être formulées ainsi : le responsable d'une institution fédérale « peut » refuser la communication de documents ou de renseignements personnels « dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice *considérable* » à certains intérêts. Ainsi, lorsqu'ils doivent trancher dans des intérêts contradictoires, les Commissaires et la Cour fédérale devraient favoriser la divulgation, à moins d'être convaincus qu'il en résulterait un préjudice considérable. »

Le Comité a recommandé ensuite que chaque exception soit assortie d'un critère de détermination du préjudice et soit de nature discrétionnaire. Cette recommandation est fidèle à l'esprit de la Loi et son application représenterait un pas de géant vers une plus grande transparence de l'administration. Elle représente, je crois, une des grandes améliorations auxquelles les parlementaires s'attendaient lorsque le ministre responsable a accepté, lors des longues nuits torrides de l'été 1982, de lancer un processus de révision de trois ans. Le gouvernement a rejeté la recommandation.

Pour conclure, j'adopterai la terminologie de la Loi que le Commissaire à l'information peut utiliser pour qualifier la réponse d'un ministre à une recommandation : « insuffisantes » et « inadaptées ». À mon avis, ces qualificatifs s'appliquent à la réponse que le gouvernement donne aux recommandations du Comité parlementaire.

Bonnes nouvelles

Durant l'été 1987, nous avons créé un dossier que nous appelons, faute de mieux, « What Got Out » (« Ce qui a été communiqué »). Dans ce dossier, nous avons placé des articles se rapportant aux documents qui ont, apparemment, été obtenus à la suite de demandes de communication présentées en vertu de la Loi.

Révision judiciaire

Le Comité s'est penché sur le problème de la révision judiciaire en deux volets.

En vertu de l'article 50 qui autorise des exceptions pour les documents qui contiennent des renseignements susceptibles de porter préjudices aux relations fédérales-provinciales, aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, à l'application de la loi et à la gestion de l'économie du Canada, la Cour peut ordonner la communication des documents uniquement si elle conclut que le refus de communication n'est pas fondé sur des motifs valables. En vertu de l'article 49 (qui concerne censément les renseignements de nature moins délicate), la Cour peut ordonner la divulgation d'un document si elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision. La Cour fédérale a interprété l'article 49 de la manière suivante : une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés dans les catégories d'exception, la Cour fédérale n'est pas habilitée à substituer son propre jugement à celui de l'institution férérale.

Le Comité a recommandé de prévoir un seul processus de révision judiciaire *de novo* et que la Cour fédérale soit habilitée à substituer son propre jugement à celui de l'institution fédérale.

Le gouvernement a rejeté ces recommandations, étant donné que la procédure de révision judiciaire en deux volets repose sur le fait que les intérêts visés par l'article 50 sont des domaines de responsabilité traditionnels des ministres et parce que le fait d'autoriser la Cour à substituer, dans tous les cas, sa décision à celle du ministre pourrait avoir de graves répercussions sur les principes de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte des ministres.

Nous sommes partiellement d'accord avec les deux points de vue. Le pouvoir final de décision au sujet de documents de nature délicate devrait être laissé au responsable de l'institution fédérale. Les compétences accordées à la Cour fédérale sont appropriées et l'article 50 devrait rester inchangé.

Toutefois, nous approuvons la recommandation du Comité parlementaire voulant que la Cour fédérale joue un rôle plus grand dans le cas de certains autres renseignements. L'article 49 devrait en effet autoriser les tribunaux à effectuer une révision *de novo* et à substituer son propre jugement à celui de l'institution fédérale.

Conclusion

Le rapport du Comité, y compris le rapport spécial sur l'article 24, contenait 136 pages et présentait plus de 100 recommandations. Plus de 60 de ces recommandations se rapportaient à la *Loi sur l'accès à l'information* et les fonctions du Commissaire à l'information. De son côté, le document intitulé « Les prochaines étapes » s'est contenté de 19 petites pages pour répondre à ces recommandations.

Comme les comparaisons quantitatives sont rarement utiles, je dois rajouter que le gouvernement ne prend aucun engagement dans la plupart de ses réponses. À quelques exceptions louables près, le gouvernement n'a présenté des réponses précises que pour rejeter des recommandations que le Comité avait soigneuse-

du bureau du coordonnateur. Pourrait-on considérer qu'il s'agirait là d'une perturbation déraisonnable des autres activités? Et que se passerait-il si le traitement d'une demande perturbait les activités de l'organisme et que ce dernier considérait qu'il y a perturbation déraisonnable? Devrait-il suspendre toutes les demandes? Devrait-il évaluer toutes les demandes de communication afin de déterminer quelles sont celles qui peuvent être traitées le plus rapidement? Ou devrait-il adopter la méthode appliquée actuellement par certains organismes qui accordent la priorité aux requérants qui ont rarement ou jamais présenté des demandes et reportent à plus tard les autres demandes de communication?

On peut se poser les mêmes questions au sujet des demandes jugées « insignifiantes ». Qui prendra la décision : le gouvernement, le Commissaire à l'information ou quelqu'un d'autre? Pourra-t-on obtenir une révision judiciaire et surtout, quels seront les critères appliqués?

Enfin, il faùdrait noter que l'alinéa 9(1)a) donne déjà aux institutions fédérales suffisamment de latitude pour éviter que leurs activités soient perturbées par les demandes d'information. Le gouvernement peut demander une prorogation du délai lorsque « l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer ». Il y a un risque réel que les organismes utilisent leur pouvoir de refuser les demandes insignifiantes, futiles et perturbatrices pour retarder un processus déjà trop lent; les organismes fédéraux n'ont rien à perdre en retardant les demandes.

Le ministre de la Justice, l'honorable Ray Hnatyshyn, responsable de la réponse du gouvernement, a fait savoir que des consultations auraient lieu avant l'adoption de la modification proposée. Ceci est une excellente nouvelle.

Si j'en crois l'expérience de notre bureau, je peux dire que le public n'acceptera pas la modification proposée. La possibilité de refuser des demandes futiles ou perturbatrices ou portant sur des renseignements insignifiants introduit en effet une notion subjective qui ne devrait pas être tolérée.

Vérification des institutions fédérales

Nous avons déjà déclaré que le pouvoir de loger des plaintes est suffisant pour empêcher que le système de classement des documents du gouvernement n'empêche les usagers de l'accès à l'information de se prévaloir de leurs droits. Nous avons de notre propre chef déjà institué plusieurs enquêtes à ce sujet.

Les plus importantes de ces enquêtes effectuées cette année portent sur un grand nombre de plaintes concernant les retards de certaines institutions fédérales et notre but était de savoir si cette situation était dûe à des raisons systémiques. Nous présenterons un compte rendu de ces activités dans notre prochain rapport annuel.

Séparation des commissaires

J'appuie la recommandation du Comité demandant la séparation des Commissariats à l'information et à la protection des renseignements personnels, car le public aurait tout à gagner d'une telle mesure.

l'examen des interprétations judiciaires de la Loi permettent de tracer la ligne de démarcation entre le droit à l'information et le droit ou le pouvoir du gouvernement de refuser la communication de certains documents.

Le document « Les prochaines étapes » évoque des aspects entièrement nouveaux en précisant que les droits d'accès peuvent faire l'objet d'une utilisation abusive; que les demandes peuvent porter sur des renseignements insignifiants ou que les demandes elles-mêmes peuvent être futiles ou ennuyeuses. Le gouvernement estime que les « utilisations abusives » ne devraient pas être « permises ». Il rappelle qu'en vertu de la loi actuelle, « une fois que le demandeur a payé les frais de demande et versé tout dépôt nécessaire, un organisme gouvernemental doit donner suite à la demande même la plus futile ». Le gouvernement ajoute : « l'expérience a démontré aussi que la nature d'un grand nombre de demandes nécessite de l'organisme qui les traite beaucoup de temps et de travail ».

Si l'on inclut dans la Loi une disposition autorisant un organisme à refuser une demande de communication parce qu'il juge qu'il s'agit d'un usage abusif du droit à l'information, cela aura pour conséquence qu'un requérant décidé à payer les coûts réels de traitement de sa demande ne sera jamais certain qu'elle sera prise en considération.

Tout d'abord, la demande sera soumise à un examen tout à fait subjectif : exigera-t-elle trop de temps et d'efforts? Est-ce qu'elle détournera indûment les ressources de l'organisme de ses autres tâches ou limitera indûment la capacité des ministres à exécuter leurs fonctions? Portera-t-elle sur des renseignements jugés insignifiants?

Une telle modification de la Loi que le gouvernement se dit prêt à envisager rendrait nébuleux un droit légal assez clairement défini. Le fait d'avancer que l'utilisation d'un droit d'accès légal puisse faire l'objet d'une utilisation abusive est une tentative grave de miner les principes fondamentaux de la Loi elle-même.

Avant de répondre à une demande, il faudrait donc que le gouvernement évalue l'importance des informations, afin de décider s'il s'agit d'une demande de renseignements insignifiants.

Voilà qui soulève plusieurs questions. Qui doit évaluer l'importance des renseignements — le gouvernement ou le requérant? S'il s'agit du gouvernement, le requérant peut-il se plaindre au Commissaire à l'information? Peut-il demander une révision judiciaire? Le requérant pourra-t-il obtenir un bref de *mandamus* avec *certiorari* auxiliaire s'il est convaincu que l'organisme n'a pas agi de bonne foi ou pour des raisons inappropriées? Ou le gouvernement devra-t-il obtenir l'aval du Commissaire à l'information pour refuser de prendre une demande en considération?

Le gouvernement évoque les demandes « perturbatrices ». Il semble qu'il s'agisse de demandes dont le traitement « accapare de façon déraisonnable les ressources normalement affectées à la capacité des ministres de s'acquitter de leurs fonctions ».

On ne sait pas exactement quelles sont les demandes qui seront jugées « déraisonnables ». Par exemple, un organisme fédéral a déclaré avoir accumulé un énorme retard, les demandes d'accès à l'information ayant été beaucoup plus nombreuses que prévues. Pour répondre avec diligence aux demandes ainsi accumulées, il faudrait augmenter le personnel

Le gouvernement propose ensuite la nouvelle politique suivante à l'égard des droits à percevoir :

— élimination des frais de demande;

— service gratuit pour chaque demande de recherche et de préparation ou pour des services équivalents dans la mesure où le recouvrement des droits est coûteux. Autrement, des droits seront demandés;

— comme auparavant, aucun paiement ne sera demandé pour les frais d'envoi ou pour les frais d'examen aux fins des exceptions;

— sous réserve des conditions susmentionnées, les droits seront proportionnels aux coûts réels du traitement des demandes.

Les deux premiers paragraphes nous amènent à penser que le gouvernement a l'intention de supprimer les cinq heures gratuites de recherche et de préparation accordées actuellement et de facturer les frais réels pour toutes les demandes, exception faite des plus simples.

Avec les changements proposés, les requérants ne pourront plus présenter des demandes se limitant aux documents qu'il est possible de retracer et de traiter au cours des cinq premières heures de recherche. Tel était peut-être le but recherché par le gouvernement, d'autant plus que certains requérants ont imaginé des systèmes qui leur permettent de présenter des demandes en série qui leur permettent d'éviter d'avoir à payer des frais.

Le projet, annoncé par le gouvernement, d'imposer des droits afin de récupérer le coût réel du traitement des demandes va de pair avec la proposition d'autoriser les institutions fédérales à refuser les demandes de communication jugées insignifiantes, futiles et perturbatrices.

Ces deux mesures, qui risquent de soulever des objections sérieuses, semblent s'exclure mutuellement. En fait, une institution fédérale pourra ainsi se permettre d'offrir un service moyennant le paiement de droits calculés selon les coûts réels, tout en se réservant le droit de refuser ce service.

Une fois que le Parlement aura adopté cette formule qui revient pratiquement à un programme payant d'accès à l'information, l'imposition de conditions (en plus des exceptions) n'est pas garantie. On peut craindre, si le gouvernement a le pouvoir de refuser la communication de certains documents parce qu'ils contiennent des informations importantes ou en raison des difficultés causées par la demande, que les institutions fédérales soient tentées de refuser l'accès à l'information uniquement pour des raisons de convenance ou pour des motifs arbitraires et discriminatoires.

Demandes insignifiantes, futiles et perturbatrices

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information* expose les principes qui établissent la liberté d'information au Canada : le public doit avoir accès à l'information que détient le gouvernement et les exceptions nécessaires à ce droit d'accès doivent être limitées et précises. La lecture des articles qui décrivent les exceptions et

Oui, il est indispensable d'exiger le paiement de frais. Sinon, les demandeurs risqueraient d'exiger que le gouvernement produise tous les documents dont il dispose, paralysant ainsi l'administration. Le Comité parlementaire recommandait principalement, en ce qui a trait aux frais,

Frais

Selon « Les prochaines étapes », une étude récente a révélé que « le coût réel de traitement des 12 000 demandes reçues [entre le 1er juillet 1983 et la fin de mars 1987] est évalué à 34 millions de dollars, soit 2 833 $ par demande ». Par contre, « au total les droits recueillis ont été d'environ 141 500 $ ». Le gouvernement ajoute que « le traitement des demandes d'accès est un processus coûteux engagé pour le compte d'un requérant aux frais de tous les contribuables ». Ces chiffres peuvent paraître énormes au contribuable moyen, mais il faut éviter d'adopter une optique trop commerciale et de s'arrêter uniquement à des considérations financières. On ne peut pas mesurer en dollars les avantages que les droits d'accès à l'information confèrent aux contribuables et à l'ensemble des Canadiens. Le principal de ces avantages est la création d'une obligation de rendre compte et d'une transparence relativement à des questions choisies par les requérants et non pas par le gouvernement.

Le gouvernement déclare encore que « le montant des droits encaissés paraît minime par rapport au coût réel du traitement des demandes et d'aucuns peuvent se fonder sur ce fait pour faire valoir qu'aucun droit ne devrait être demandé. Toutefois, il convient de maintenir le principe du paiement par l'utilisateur d'une proportion équitable des frais supportés par l'ensemble des contribuables ».

que l'on supprime l'obligation de verser des frais initiaux au moment de la présentation d'une demande d'accès; que les cinq premières heures de recherche et de préparation soient gratuites; qu'il n'y ait pas de droit à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document et que le règlement comporte une politique de dispense des frais. Le gouvernement « appuie les observations du Comité sur le besoin évident de modifier la structure actuelle des frais. Les frais de photocopie et d'autres services de reproduction seront donc calculés en fonction des taux du marché, comme le recommande le Comité ».

Le gouvernement promet également des lignes directrices établissant des critères de dispense de droits qui pourront être appliqués équitablement et uniformément dans toutes les institutions fédérales. Selon le gouvernement, ces critères « tiendront compte de l'opportunité de diffuser l'information demandée aux fins de la santé et de la sécurité publiques ainsi que de la protection de l'environnement ». Nous convenons qu'il s'agit là de facteurs importants dont on devrait tenir compte dans la décision d'imposer des frais, mais nous espérons que ce ne soit pas les seuls.

Le gouvernement fédéral fournit gratuitement de nombreux services au public. Il se peut que l'on soit amené à réduire quelque peu de tels services en période de restrictions financières, mais il nous paraît injustifié de prendre pour cible les personnes qui se prévalent de leur droit d'accès à l'information et d'exiger qu'elles prennent en charge, dans la mesure du possible, l'ensemble des coûts de traitement des demandes.

Nous avons fait appel de cette décision, mais nous devons néanmoins accepter entre-temps l'interprétation de la Cour. Si nous présentons des commentaires au sujet de cette interprétation, ce n'est pas pour la contester, mais pour inviter le Parlement à envisager de modifier immédiatement la Loi de manière à aplanir les difficultés réelles qu'elle pose aux demandeurs d'information.

La Cour a statué qu'une institution fédérale n'est pas tenue d'annoter les passages de documents supprimés afin d'indiquer les clauses d'exception en vertu desquelles leur divulgation a été refusée, ni de préciser, dans l'avis remis conformément à l'alinéa 7(a), en vertu de quelle exception ont été faites chacun des prélèvements pratiqués dans le document. La Cour soutient plutôt que l'institution peut se contenter d'énumérer dans une lettre d'accompagnement toutes les exceptions qui s'appliquent.

La Cour a fait l'éloge de la pratique consistant à indiquer les exceptions invoquées pour chaque partie supprimée dans les documents. Cette pratique, élaborée en 1978 conformément aux dispositions de protection des renseignements personnels de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a été instaurée par la GRC et la Défense nationale et adoptée par d'autres ministères pour les demandes relevant de la *Loi sur l'accès à l'information*. Grâce à cette pratique, les demandeurs sont mieux en mesure de décider s'ils peuvent porter plainte à l'endroit des prélèvements. Cependant, la Cour a beau recommander cette pratique, nous craignons que les institutions fédérales cessent de l'appliquer en raison du jugement qui a été rendu.

Il est certain qu'un demandeur habile pourrait, avec suffisamment de patience, de temps et d'argent découvrir pour quelle raison exacte chaque passage a été supprimé, en présentant successivement des demandes de communication de plus en plus précises. Toutefois, cela ne saurait remplacer une modification de la Loi.

Enfin, on nous a fait valoir parfois que le simple fait d'indiquer l'exception en vertu de laquelle un passage des documents a été supprimé risque d'entraîner un préjudice plus grand que celui que l'exception est censée prévenir. Nous avons accepté l'argument dans les cas où le contenu du document le justifiait, à condition que l'institution révèle l'article invoqué à notre enquêteur.

Documents confidentiels du Cabinet

Le gouvernement a rejeté la recommandation du Comité de modifier l'article 69 et la *Loi sur la preuve au Canada*. Il est bon de limiter d'une certaine manière l'accès aux documents du Cabinet, mais l'exclusion pure et simple dont ils bénéficient actuellement est très radicale. D'autre part, certains changements apportés au mode de fonctionnement du Cabinet font qu'il y a peu ou pas de documents disponibles, de sorte que le public ne peut obtenir les documents d'information sur lesquels s'appuient les décisions du Cabinet, tel que prévu à l'alinéa 69(3)b).

Nous appuyons la recommandation et l'observation du Comité selon lesquelles « il ne faudrait pas invoquer cette disposition pour soustraire systématiquement à la communication les renseignements que le ministre de la Justice a l'occasion de fournir aux institutions aux fins du processus normal de prise de décisions au sein du gouvernement ». L'adoption de cette recommandation du Comité ne serait pas contraire à l'intérêt public. Elle empêcherait les institutions d'invoquer le secret professionnel pour refuser, comme c'est actuellement le cas, la divulgation de notes de service portant sur des questions juridiques ne se rapport pas à des litiges ou des négociations.

Article 24

L'article 24 précise que le gouvernement doit refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une clause de confidentialité contenue dans une autre loi fédérale. Cette clause est citée dans l'annexe II. Le Comité qui devait, en vertu de la Loi, faire un rapport sur l'utilité de l'article 24, a recommandé de le remplacer par des exceptions obligatoires énoncées dans trois lois particulières, concluant que, dans le cas des autres lois, la *Loi sur l'accès à l'information* contenait des exceptions suffisantes pour assurer la protection des intérêts publics, personnels et des sociétés. Le gouvernement s'est contenté de déclarer qu'il étudierait d'autres options.

Nous appuyons la recommandation du Comité.

Existence des documents

En vertu du paragraphe 10(2), une institution n'est pas tenue de confirmer ni de nier l'existence d'un document. Cet article qui a amusé l'assistance lors des audiences publiques a pourtant une utilité. En effet, il est tout à fait légitime d'invoquer le paragraphe 10(2) lorsque le simple fait de reconnaître l'existence d'un document est préjudiciable en soi.

Cela peut se produire, par exemple, dans le cas d'une demande de divulgation qui permettrait au demandeur de savoir si certaines expériences militaires ont eu lieu; d'une demande de renseignements permettant de déduire qu'un brevet a été déposé; d'une demande de renseignements se rapportant à certaines tentatives réussies de percer les dispositifs de sécurité d'un établissement carcéral ou d'une ambassade.

Le Comité a recommandé que le paragraphe 10(2) ne s'applique que dans le cas des exceptions invoquées en vertu des articles 13, 15 ou 16. Cependant, une institution devrait être en mesure de se prévaloir du paragraphe 10(2) lorsqu'elle invoque une exception, à condition qu'elle démontre que le fait de faire état de l'existence du document demandé donnerait lieu au préjudice décrit dans l'article autorisant l'exception.

Kealey & Vienneau

La Cour fédérale du Canada, Division de première instance, a rendu son jugement le 3 mars 1988, dans les affaires *Kealey c. le Solliciteur général* et *Vienneau c. le Solliciteur général*. Les faits, le litige et le jugement sont résumés dans une autre section du présent rapport intitulé « Révision par la Cour fédérale ».

L'imposition d'un critère de préjudice serait souhaitable, même si l'on modifie la durée de la protection, car sinon, les institutions seraient toujours en mesure de refuser la divulgation des documents récents dont la communication n'entraînerait aucun préjudice.

Certaines institutions fédérales continuent de divulguer des renseignements qui pourraient faire l'objet d'une exception en vertu de cet article. Nous ne pouvons que les féliciter de respecter ainsi l'esprit de la Loi. Toutefois, d'autres institutions refusent la communication de certains documents tout simplement parce qu'elles ont le pouvoir de le faire. C'est ainsi que le programme de Bal de neige d'Ottawa fut refusé, bien que les festivités aient déjà eu lieu. Parfois, cet article est invoqué afin d'éviter d'avoir à examiner un document pour y effectuer les prélèvements nécessaires.

Au cours du débat qui a précédé l'adoption de la Loi, on avait demandé que le public ne soit pas privé des données de nature factuelle accompagnant les avis ou contenues dans les comptes rendus de délibération. Nous avons constaté à plusieurs reprises que de tels renseignements sont refusés, en particulier lorsque les données et les avis sont mêlés. En raison de la décision rendue dans l'affaire du CRTC, nous ne pouvons que faire appel au bon sens pour la divulgation des documents et les prélèvements qui y sont pratiqués. Malheureusement, nos appels en ce sens ne sont que trop souvent ignorés.

Nous affirmons que les alinéas qui autorisent l'exception des avis et comptes rendus de délibérations devraient être limités à ceux qui se rapportent aux niveaux les plus élevés de décisions concernant des politiques et qu'une modification, en plus de la proposition d'application d'un critère de préjudice, est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Article 22

Cet article, qui n'est abordé dans aucun des deux documents, ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 23

L'article 23 est discrétionnaire étant donné qu'il permet de refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Le Comité a recommandé que l'article soit modifié « pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations. » Le gouvernement ne prendra la recommandation en considération que « pour trouver le moyen de concilier le plus possible des intérêts divergents ».

Nous estimons que cet article est parfois invoqué pour refuser la communication de certains documents alors que l'intérêt public exigerait qu'ils soient divulgués. Nous avons également constaté que certaines institutions tentent d'utiliser cet article pour refuser la communication de documents à caractère politique, commercial ou autres de nature non juridique.

Cependant, notre bureau maintient une réserve relativement aux procédures concernant les tiers. Voici comment nous l'avions présentée dans notre mémoire au Comité parlementaire :

« L'article 9 de la Loi autorise le gouvernement à proroger le délai afin de répondre à une demande de communication s'il s'avère nécessaire de procéder à des consultations.

« Cette clause ne se limite pas aux consultations internes. Dans certains cas, le gouvernement l'a invoquée pour consulter d'éventuels tiers intervenants plutôt que de faire parvenir des avis officiels à des tiers, en vertu de l'article 28. Cette pratique est souhaitable pour la raison suivante : elle permet de déterminer rapidement si le refus de communication est justifié, conformément à l'article 20 de la Loi et, dans certains cas, le tiers consulté peut même donner l'autorisation de divulguer les documents.

« Toutefois, le tiers n'exerce pas, dans la pratique, son droit officiel de faire des représentations et de demander à la Cour fédérale une ordonnance interdisant la divulgation. On peut reprocher à un ministère fédéral qui mène de telles consultations non officielles de créer, en fixant son propre délai de consultation, le dilemme suivant dans les cas où l'intervention d'un tiers n'est pas réglée : divulguer les documents sans consulter le tiers (et ainsi respecter les délais impartis) ou poursuivre la consultation sans respecter les délais.

« En appliquant dès le départ la procédure d'avis à un tiers, conformément à l'article 28, le gouvernement doit prendre une décision rapidement, mais le tiers conserve au moins le droit de saisir la Cour fédérale de l'affaire. »

Nous espérons que ce point sera pris en considération lors de la préparation des autres modifications envisagées.

Article 21

L'article 21, qui permet d'invoquer des exceptions pour les avis et les comptes rendus de consultation ou de délibération, est probablement la clause de la Loi la plus sujette aux abus. Elle est controversée étant donné qu'elle confère un pouvoir discrétionnaire et ne contient aucune disposition relative au préjudice. D'ailleurs, dans l'affaire *Le Commissaire à l'information c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes,* [1986] 3 FC 413, [1986] 1 FTR 317, Cour fédérale nº T-707-85, 5 février 1986, la Cour fédérale a conclu que dès qu'il est établi que des documents font partie d'une catégorie mentionnée dans les dispositions permettant l'application d'une exception, le tribunal n'a aucunement le droit de substituer sa décision à celle du Ministre. Par conséquent, il ne peut ordonner la divulgation de ces documents.

Le Comité a recommandé que l'exception soit assujettie à un critère de préjudice et qu'elle ne s'applique qu'aux avis se rapportant à des politiques et aux comptes rendus de consultations et de délibérations utilisés pour la prise de décisions aux niveaux politiques. Le gouvernement a rejeté ces deux recommandations. Il a rejeté aussi la recommandation selon laquelle il ne faudrait protéger par une exception que les documents dont l'existence remonte à moins de dix ans, contrairement à la limite de 20 ans en vigueur actuellement.

refus de communiquer des renseignements personnels en conformité de l'article 19. Nous approuvons l'intention du gouvernement de clarifier la définition et l'utilisation qui est faite des renseignements personnels.

Lorsqu'il est saisi de telles plaintes, notre bureau estime que les personnes concernées doivent être traitées de manière équitable. La Loi ne prévoit nulle part de notifier les personnes dont des renseignements qui les concernent pourraient faire l'objet d'une recommandation de communication, sauf lorsque lesdits renseignements répondent aux définitions de renseignements personnels confidentiels (article 20). En conséquence, nous appuyons la recommandation du Comité demandant que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée afin d'exiger que les personnes concernées par la communication de renseignements d'intérêt public soient avisées (alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels).*

Notre interprétation des deux lois est la suivante : si, au cours d'une enquête instituée à la suite d'une plainte, nous concluons que certains renseignements personnels pourraient ou devraient être communiqués dans l'intérêt du public en conformité de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous pouvons, conformément à notre obligation d'agir de manière équitable, communiquer avec la personne concernée afin de l'informer de l'existence de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du rôle du Commissaire à la protection des renseignements personnels. Dans certains cas, nous pouvons également demander à ces personnes l'autorisation de communiquer les renseignements qui les concernent. Dans les cas où nous recommandons la communication des renseignements, nous estimons que le responsable d'une institution qui accepte une telle recommandation se doit d'en aviser le Commissaire à la protection des renseignements personnels avant de procéder à la divulgation des renseignements.

Cette question n'a pas été posée au gouvernement de cette manière, mais puisqu'il envisage de modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous lui demandons de prévoir des procédures permettant aux personnes touchées de faire des observations relativement aux documents qui les concernent. Ces procédures pourraient s'inspirer de celles de la *Loi sur l'accès à l'information* qui s'appliquent aux renseignements de tiers.

Article 20

Dans sa réponse, le gouvernement appuie les recommandations du Comité relativement aux renseignements commerciaux confidentiels.

Le document « Les prochaines étapes » mentionne la définition du « secret industriel » qui a été proposée pour les fins du Code criminel. Si cette définition était adoptée, le gouvernement envisagerait son application dans le cadre de la Loi. La divulgation des secrets industriels sera autorisée lorsque la santé ou la sécurité du public ou la protection de l'environnement en dépendent. Le gouvernement a également accepté la recommandation visant à informer les tiers par des annonces publiques.

Ces changements proposés seront utiles à toutes les parties concernées.

Article 19

Le Comité parlementaire a recommandé que les clauses de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définissant les renseignements personnels (article 3) et l'utilisation qui serait susceptible d'en être faite (article 8) soient incluses dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cette recommandation reconnaissait que les demandes de renseignements personnels sont présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et nous convenons qu'il serait utile d'inclure dans cette loi les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels. Nous appuyons également les recommandations présentées par le Comité en vue de clarifier la définition de « renseignements personnels ».

Le Comité s'est penché sur le paragraphe 19(2) qui dispose qu'il est possible de divulguer des renseignements personnels avec l'autorisation de la personne concernée, lorsque les renseignements en question sont publics ou lorsque leur communication se fait conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il est recommandé que le paragraphe exige d'autoriser la divulgation de tels renseignements. Voilà qui serait conforme à notre interprétation de la décision rendue dans l'affaire *Le Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, (1986) 3 FC 63, Cour fédérale nº T-276-85, 27 novembre 1985 et 2 mai 1986.

Le Comité a recommandé d'autoriser la divulgation de données précises concernant les salaires des agents nommés par décret. Cette question a déjà été réglée dans le cadre d'une plainte adressée au Commissaire, à la suite de laquelle le gouvernement a émis un communiqué faisant état des niveaux de rémunération demandés. (Voir, dans la rubrique Révision par la Cour fédérale, *Le Commissaire à l'information c. le Bureau du Conseil privé*.)

Dans sa réponse, le gouvernement a reconnu que certaines modifications permettraient de rendre plus efficace la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et s'est montré favorable à une clarification de la loi, par exemple pour garantir que les renseignements délicats tels que les déclarations relatives à l'équité en matière d'emploi ou aux conflits d'intérêts et les évaluations de rendement soient traités comme des renseignements personnels et protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le gouvernement veillera également à ce que les renseignements concernant les licences et permis qui ne confèrent aucun avantage financier et facultatif à la personne à qui ils ont été accordés continuent d'être protégés comme étant des renseignements personnels. Le gouvernement modifiera la définition de façon à exclure de l'application de la Loi les renseignements touchant des personnes qui sont décédées depuis plus de 10 ans, plutôt que 20 ans comme c'est actuellement le cas.

Le gouvernement n'a pas répondu aux recommandations concernant la rémunération des agents nommés par décret, ni aux recommandations visant le paragraphe 19(2).

La réponse du gouvernement et les recommandations du Comité sont importantes pour les personnes qui se prévalent de la *Loi sur l'accès à l'information*, même si elle se rapporte à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, étant donné que c'est le Commissaire à l'information qui est saisi des plaintes concernant le

Certaines institutions contestent notre interprétation, estimant qu'elles n'ont pas à citer un alinéa et que les différentes catégories de renseignements ne sont mentionnées qu'à titre indicatif. Elles prétendent qu'il suffit de démontrer qu'il y a un risque vraisemblable de préjudice.

Autoriser une institution à se prévaloir d'une exception sans citer l'alinéa concerné, c'est aller à l'encontre de la Loi qui stipule que les motifs d'exception soient limités et précis et qui exige que le plaignant a droit de connaître les motifs invoqués pour l'exception. On ne respecte pas les principes de base de la Loi si l'on se contente de déclarer qu'il y a risque de préjudice.

Ce point n'a fait l'objet d'aucune interprétation judiciaire. Nous prévoyons que des demandes de révision pourront éventuellement être présentées dans les cas suivants :

a) Lorsqu'aucun préjudice n'a été établi, mais que la catégorie de documents a été dûment citée.

b) Lorsque le préjudice a été établi, mais que l'alinéa cité ne s'applique pas et qu'il n'est pas possible de désigner une catégorie analogue de documents.

c) Lorsque le préjudice a été établi, mais que l'institution refuse de préciser l'alinéa ou d'indiquer, au demandeur ou même à notre bureau, la catégorie à laquelle se rapporte le document.

À notre avis, aucune exception ne devrait être accordée dans ces trois cas.

Des demandeurs se sont déjà plaints du fait que certaines institutions fédérales ont omis de préciser à quel alinéa se rapportaient les documents demandés. Voilà qui risque de donner lieu éventuellement à de nombreuses demandes de révision judiciaire.

Nous prions instamment le Parlement de remédier à cette situation en modifiant la Loi de manière à clarifier le libellé de ces articles. Sinon, il est possible, si notre interprétation est bonne, que le gouvernement soit incapable de refuser de produire certains documents dont la divulgation serait gravement préjudiciable à l'intérêt public.

Article 16

Nous n'avons aucun commentaire à formuler au sujet de cet article qui n'est pas passé en revue dans « Les prochaines étapes ».

Article 17

Cet article n'a pas été discuté lors de la révision. Son application est illustrée par l'affaire *Le Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national* mentionnée dans la section intitulée « Révision par la Cour fédérale ».

Article 18

Le document « Les prochaines étapes » affirme que des modifications seront apportées à l'article 18 afin de faciliter la communication des résultats d'analyses effectuées par le gouvernement. De telles modifications seraient utiles et conformes à la recommandation du Comité.

en particulier en ce qui a trait aux renseignements personnels fournis par une province. Le gouvernement, passant sous silence cette importante préoccupation du Comité, a mis l'accent sur les renseignements « de nature délicate » fournis par d'autres gouvernements. Ce faisant, il n'a pas cherché à résoudre l'anomalie qui se produit lorsque des renseignements personnels qui seraient normalement disponibles en vertu de la Loi (par exemple avec le consentement de la personne concernée) ne peuvent être fournis, uniquement parce qu'ils proviennent d'un gouvernement provincial ou étranger.

À mesure que les autres gouvernements émettront des lois d'accès à l'information, comme l'ont déjà fait la moitié des provinces canadiennes, le gouvernement fédéral pourrait prendre l'initiative d'adopter des lois de réciprocité afin de lever l'interdiction de communication d'un document fourni par un autre gouvernement.

Article 14

Le gouvernement prendra en considération la recommandation du Comité de remplacer le mot « affaires » par « négociations » dans l'article 14. Nous appuyons cette recommandation et nous proposons qu'une limite de temps soit imposée.

L'article 14 fait partie des nombreux articles qui prévoient l'application d'un critère de préjudice. Il contient des alinéas qui mentionnent les types de renseignements susceptibles de causer un tel préjudice. L'interprétation de ces articles est contentieuse. Nos commentaires relatifs à l'article 15 présentent notre point de vue sur tous les articles de ce type.

Article 15

En affirmant que la Loi permet un équilibre satisfaisant entre le droit d'accès et la nécessité de protéger le caractère confidentiel des renseignements, le gouvernement élude les problèmes d'interprétation que pose l'article 15 ainsi que d'autres articles.

L'article 15 commence par une déclaration générale signalant qu'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à certains intérêts. Comme dans d'autres articles, cet énoncé est suivi par une série d'alinéas décrivant les renseignements se rapportant à un certain nombre de sujets. Les témoignages entendus par le Comité et le rapport qu'il a publié ont fait état des problèmes d'interprétation que soulèvent les articles rédigés de cette manière. En bref, certaines institutions fédérales interprètent ces articles de manière à refuser la communication de certains renseignements en s'appuyant exclusivement sur l'énoncé d'introduction. Le gouvernement n'aborde même pas ces aspects dans sa réponse et nous doutons même qu'il ait l'intention de s'y arrêter dans l'examen auquel il a promis de soumettre les exceptions.

Nous affirmons qu'une institution fédérale doit, pour justifier une exception, prouver que la divulgation risque de porter vraisemblablement préjudice à un des intérêts précisés dans l'article *et* par ailleurs que les documents sont du même type ou analogues aux documents décrits dans un des alinéas.

tain laps de temps afin de pouvoir respecter lui-même les délais impartis;

— il n'est pas obligatoire de préciser la durée de prorogation d'un délai lorsqu'il faut consulter des tiers, mais certaines institutions le font malgré tout et ne peuvent pas toujours respecter le nouveau délai. La faute incombe parfois à l'institution qui omet d'aviser les tiers concernés dans les 30 jours qui suivent le dépôt d'une demande, comme l'exige la Loi;

— les coordonnateurs des ministères attribuent le plus souvent les retards au manque de personnel. Certains ministères n'ont pas de coordonnateurs à temps plein, ce qui fait que l'accès à l'information est une fonction secondaire qui doit céder le pas à d'autres activités. Quant à certains ministères, ils sont incapables de respecter les délais impartis parce qu'ils reçoivent de nombreuses demandes dans un court laps de temps, même s'ils consacrent des ressources importantes à l'accès à l'information.

Exceptions — dispositions générales

Dans « Les prochaines étapes », le gouvernement n'a pas pris en considération les témoignages entendus par le Comité, l'invitation du Comité à réexaminer les exceptions, ni nos remarques signalant que certaines institutions se prévalent parfois à tort et de façon abusive des exceptions pour éviter de divulguer des documents qui devraient l'être. De fait, le gouvernement semble passer sous silence la proposition selon laquelle les exceptions ne devraient être autorisées qu'en cas de préjudice.

Puisque le gouvernement prétend être favorable à la liberté d'information, il devrait accepter que les informations ne soient retenues que lorsque leur divulgation risque de causer un préjudice.

Nous continuons de croire que toutes les exceptions se rapportant à des documents tombant sous le coup de la Loi devraient être de nature discrétionnaire et fondées sur un critère de préjudice, et que le pouvoir discrétionnaire devrait être assujetti au droit de révision judiciaire. Les remarques que nous présentons dans les pages qui suivent au sujet des articles prévoyant les exceptions particulières exposent notre point de vue plus en détail relativement à chacune d'elles.

Exceptions particulières

Le texte des exceptions est reproduit à l'annexe II.

Article 13

Le gouvernement affirme que les exceptions protègent les renseignements de nature délicate concernant des intérêts vitaux dont la défense et la sécurité nationales, l'application de la loi et la gestion de l'économie. Il précise que les exceptions protègent également les intérêts des particuliers en matière de renseignements personnels et de renseignements de nature commerciale, ainsi que l'intérêt public, en protégeant l'efficacité des opérations gouvernementales.

L'article 13 concerne les renseignements en provenance d'autres gouvernements. À ce chapitre, le rapport du Comité parlementaire s'est intéressé principalement aux renseignements personnels et à leur protection en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*,

Notre bureau n'est pas toujours en mesure de répondre aussi rapidement que le souhaiterait le demandeur. Cependant, le nombre de plaintes que nous recevons n'est peut-être pas un reflet exact de la réalité, car de nombreux demandeurs ont, avec le temps, renoncé à se plaindre des retards.

Dans certains cas, nous avons demandé une révision judiciaire pour refus de communication, même si nous savions que le moment de la communication des documents ne dépendait pas uniquement de l'institution fédérale. Par exemple, il peut très bien arriver que l'institution doive attendre la réponse d'un autre gouvernement et qu'elle ait sous-estimé le temps nécessaire pour procéder aux consultations.

Les retards posent également un problème du fait que les demandes de révision judiciaire progressent lentement et qu'il arrive souvent que les dossiers soient communiqués après dépôt d'une demande de révision judiciaire mais avant que la cause ne soit entendue. Aussi, les institutions fédérales ne risquent pas grand chose en cas de plainte pour retard.

En revanche, certaines institutions fédérales qui répondent diligemment aux demandes et n'abusent pas des prorogations de délai se sentent injustement traitées dans les rares cas où nous devons signaler au Ministre qu'elles n'ont pas remis les documents dans les délais convenus. Elles estiment que nous devrions tenir compte de leur diligence coutumière. Je comprends bien leur point de vue, mais nous devons rapporter au Ministre toute plainte de retard justifiée, par respect pour le plaignant. Les délais de communication sont définis par la Loi et les retards ne peuvent être négligés ni par notre bureau, ni par l'institution concernée. Pour que l'accès à l'information soit plus qu'un droit de principe, les délais doivent être respectés et c'est notre devoir de veiller, dans la mesure du possible, à inciter les institutions à ne pas communiquer les documents en retard ni à invoquer inutilement des prorogations de délai.

La Loi exige que les institutions fédérales traitent les demandes d'accès dans un certain laps de temps. Une institution fédérale peut prolonger ces délais lorsque les documents demandés ou à réviser sont très nombreux et que le respect des délais pourrait nuire aux activités de l'institution, lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des consultations qui ne peuvent être réalisées dans les délais prescrits, ou lorsque des tiers doivent être consultés. Lorsque les délais de communication ne sont pas respectés, la Loi stipule qu'il y a présomption de refus de divulgation.

Les enquêtes que nous avons menées indiquent que quelques retards sont dus au non-respect du délai initial de 30 jours et que la plupart des retards sont causés par l'incapacité d'une institution à respecter un délai prorogé. Généralement, ces retards sont attribuables à une des quatre raisons suivantes :

— dans certains ministères, le coordonnateur de l'accès à l'information n'est pas habilité à divulguer les documents. Il doit donc attendre la signature du Ministre ou d'un fonctionnaire supérieur;

— lorsqu'il est nécessaire de consulter d'autres ministères, des provinces ou des pays étrangers, les réponses se font parfois attendre, même si le ministère demandeur leur a bien précisé de répondre dans un cer-

d'un document pour lequel une demande a été présentée. Il est probable que le plaignant sera en mesure de faire immédiatement appel à la Cour fédérale.

Demandes admissibles

En vertu de la Loi, seuls les citoyens canadiens et les immigrants reçus peuvent présenter des demandes de communication mais cette restriction nous paraît tout à fait vaine. En effet, nous sommes persuadés que toute personne déterminée peut persuader quelqu'un d'autre de faire la demande à sa place. Le Comité a recommandé que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande, peu importe son domicile. Nous appuyons cette recommandation que le gouvernement a, quant à lui, rejetée, alléguant que « ce coût additionnel est inacceptable ». Il nous semble que le gouvernement ne regarde pas la réalité en face lorsqu'il prétend que l'accès universel serait trop coûteux et nous prévoyons que l'annulation des restrictions actuelles serait sans conséquence.

Faciliter le droit d'accès

Le gouvernement a accueilli les recommandations du Comité visant à faciliter l'accès à l'information à l'aide de moyens électroniques. Il propose d'étudier la possibilité de créer une base de données capable de produire une large gamme de publications à l'intention des utilisateurs. Par ailleurs, nous demandons au gouvernement de prendre en compte l'intérêt pour la Loi dont ont fait preuve les bibliothécaires canadiens et d'encourager, de manière continue, la présentation de colloques d'information à l'intention des bibliothécaires. Voilà une initiative qui pourrait être mise en œuvre en collaboration avec les autorités des provinces qui ont adopté des lois d'accès à l'information.

Les coordonnateurs — en première ligne

Reconnaissant le rôle crucial que jouent les coordonnateurs dans l'application efficace de la Loi, le gouvernement a promis de mettre à jour les exigences et les responsabilités du poste de coordonnateur de manière à souligner la nécessité d'avoir directement accès au sous-ministre et à la haute direction en vue d'assurer un règlement rapide des problèmes et la pleine application de la Loi. Le gouvernement doit mettre au point un programme de formation. L'initiative est excellente, mais elle est insuffisante, car le gouvernement doit accorder aux coordonnateurs la garantie non équivoque qu'ils pourront divulguer, conformément à la Loi, des renseignements qui risquent d'avoir des conséquences peu prisées par le gouvernement, sans qu'on le leur reproche ou que leur carrière soit en danger.

Délais de communication

Les réponses aux demandes de communication sont souvent retardées. Or, les renseignements fournis tardivement sont parfois inutiles, ce qui fait dire souvent qu'un retard équivaut à un refus de communication.

C'est à l'automne 1986 que nous avons commencé à considérer en priorité les plaintes relatives aux retards et aux prorogations de délai. Plus tard, un enquêteur a été chargé de s'occuper exclusivement de ces plaintes qui, désormais, sont étudiées beaucoup plus rapidement qu'auparavant. Malheureusement, le nombre de plaintes a augmenté simultanément : cette année, nous avons été saisis de 167 plaintes, l'année dernière de 80, de 62 en 1985–1986, de 41 en 1984–1985 et de 12 au cours de nos neuf premiers mois d'existence.

« Les prochaines étapes »

Les lignes qui suivent présentent notre position à l'égard du document intitulé « Les prochaines étapes » que le gouvernement a publié en réponse au rapport du Comité parlementaire chargé d'examiner la Loi, publié sous le titre « Une question à deux volets ».

Nous avons repris la plupart des titres du document-réponse du gouvernement. Nos lecteurs trouveront de plus amples informations dans les deux rapports susmentionnés, dans les témoignages entendus par le Comité ainsi que dans notre rapport annuel 1986–1987 (pages 3 à 17), qui contiennent des commentaires se rapportant aux sections pertinentes des recommandations du Comité.

Informer le grand public

Nous nous félicitons que le gouvernement ait promis de « lancer immédiatement une campagne de sensibilisation du public . . . qui portera sur le contenu de la Loi et le rôle qu'elle joue dans la politique globale d'information du public ». L'engagement du gouvernement à modifier la Loi « pour donner au Commissaire à l'information le mandat d'assurer l'éducation du public » et l'octroi de crédits consacrés à de telles activités résolvent certains problèmes relatifs au mandat du Commissaire que j'avais soulevés devant le Comité.

La création d'un programme officiel de sensibilisation du public à l'accès à l'information est un changement très attendu. Ce programme devrait favoriser l'évolution des attitudes et inciter les fonctionnaires à être plus positifs vis-à-vis des droits d'accès à l'information. Le programme de formation spécialisée que le gouvernement a promis de mettre sur pied à l'intention des coordonnateurs sera très utile à ce groupe de fonctionnaires qui a grand besoin de soutien moral, comme l'ont précisé les rapports annuels antérieurs.

Extension du droit d'accès

Le Comité parlementaire a recommandé que les annexes actuelles qui font état des institutions fédérales touchées par la Loi soient remplacées par une liste désignant les institutions qui n'y sont pas assujetties. Nous appuyons cette recommandation, même si le Commissariat ne s'est pas prononcé à ce sujet lors du dépôt de son témoignage devant le Comité. En effet, un tel changement mettrait en évidence toute mesure prise par le gouvernement pour soustraire à la Loi certaines institutions fédérales.

Il n'y a aucune raison que la Loi ne s'applique pas au Commissariat à l'information, comme l'a recommandé le Comité. Toutefois, les statuts nous interdisent de divulguer les renseignements que nous avons obtenus dans le cadre de nos fonctions, sauf à certaines fins précises telles que pour faire rapport au Parlement et pour répondre de manière appropriée à des plaintes. C'est pourquoi, il peut arriver que nous ayons à transmettre beaucoup de demandes aux ministères concernés et que certaines personnes ne puissent pas obtenir des informations très complètes de notre bureau.

Si le gouvernement décide que notre bureau est assujetti à la Loi, il faudra mettre sur pied une procédure spéciale d'examen de toute décision prise par le Commissaire de refuser la communication

D'autres problèmes surgissent par ailleurs. Certaines institutions se sont mises à invoquer autant d'exceptions que possible pour une tranche donnée d'un dossier qu'elles cherchent à retenir. Nous croyons que cette façon de procéder risque de persuader certains utilisateurs qu'il est inutile de se plaindre.

D'autres démarches ont également été adoptées, certaines avec les meilleures des intentions.

C'est ainsi qu'une institution fera savoir à un demandeur que sa demande peut être traitée de façon informelle. Il peut très bien en être ainsi, mais le demandeur n'est alors pas informé par écrit de ce qui a été refusé ni de son droit de porter plainte. Et voici un autre problème. Il est parfois nécessaire de demander des éclaircissements sur ce que le demandeur veut obtenir au juste. Lorsque les éclaircissements engendrent une demande de communication fondamentalement différente, un nouveau délai de réponse est alors fixé. Mais il est arrivé que des institutions tentent de fixer un nouveau délai en cherchant à obtenir des éclaircissements inutilement ou dans des cas où les éclaircissements ne modifiaient pas de manière fondamentale la nature et la portée de la demande. Quelle est la gravité de cette pratique? Ce que l'on sait, c'est que certaines institutions obtiennent des éclaircissements par téléphone, puis avisent le demandeur par écrit que le délai de réponse ne commencera à courir que lorsqu'ils auront reçu une confirmation écrite.

Tel que démontré dans la partie suivante, le Comité parlementaire a préparé la voie à une loi même meilleure, mais le gouvernement l'en a empêché.

Le message que dissimule « *Les prochaines étapes* » a beaucoup plus d'effet que la volonté d'ouverture qui y est affirmée. Les utilisateurs, à l'instar du Commissariat, ressentent d'ailleurs cet effet. Les retards se prolongent et les institutions fédérales sont portées à empêcher ou à retarder la communication d'information pour des raisons techniques ou non significatives. À défaut de véritable engagement du gouvernement à défendre les principes de la Loi, les fonctionnaires font également preuve d'apathie et n'ont rien à gagner en montrant du zèle à faire respecter la Loi. En fait, ce serait plutôt le contraire.

Les droits d'accès à l'information semblent susciter plus de ressentiment au sein du gouvernement fédéral que tout autre droit. Les fonctionnaires soutiennent qu'ils n'ont pas à préparer la thèse de quelqu'un d'autre (et c'est bien vrai); ils s'opposent à ce que « ces gens » fassent de l'argent en vendant l'information qu'ils obtiennent (ce peut être le cas de quelques-uns, mais il n'y a pas que la *Loi sur l'accès à l'information* qui permette de réaliser un gain au moyen d'information obtenue du gouvernement); on s'oppose également au fait que les utilisateurs se lancent dans de véritables missions d'information (la Loi le permet, si l'utilisateur est disposé à payer).

Il y a toutefois une autre raison au mécontentement des fonctionnaires, même s'ils se gardent d'en faire mention. Examiner un dossier en vue de le communiquer s'avère souvent une opération ennuyeuse, fastidieuse et peu valorisante. Ce ressentiment s'estomperait peut-être quelque peu si le message véhiculé par le gouvernement venait appuyer les principes de la liberté de l'information et apporter un soutien aux fonctionnaires en cause. Ainsi, les évaluations de rendement pourraient tenir expressément compte de la qualité des services offerts au public dans le domaine de l'accès à l'information.

Dans cette partie de cache-cache, nos enquêteurs risquent de devenir de malheureux pions. Lorsqu'ils insistent sur le respect du principe des prélèvements et qu'ils exigent la publication de chaque mot de chaque phrase non visée par une exception, les fonctionnaires leur demandent de leur montrer comment faire. Il arrive donc que les enquêteurs finissent par passer tout le dossier en revue et qu'ils examinent ensuite nos propres suggestions afin de déterminer ce qui peut faire l'objet d'une exception.

Si nous refusons de fournir cette aide, les institutions appliqueront de moins en moins le principe des prélèvements et les utilisateurs n'obtiendront pas ce à quoi ils ont droit. Lorsque le refus de procéder à des prélèvements est catégorique et que nous trouvons un tel refus injustifié, nous recommandons que l'information soit divulguée « sous réserve de la Loi ». Cette façon de faire n'est efficace et rentable pour personne.

Si le Ministre rejette la recommandation et qu'une requête est présentée à la cour, le tribunal ne sera pas en mesure de vérifier si le principe des prélèvements a été appliqué à chaque page du dossier visé, mais il devra se fier à la parole de l'institution en cause, qui dira avoir fait ce qui était possible. Si le tribunal juge qu'il existe une possibilité de prélèvement, il exigera peut-être qu'on y procède et tout le monde se retrouvera à la case départ. Il faudra encore que quelqu'un fasse l'onéreux travail.

Idéalement, l'accès à l'information devrait être une vérification du devoir du gouvernement d'agir de façon équitable et de respecter les droits des particuliers et des minorités. La population veut savoir ce que le gouvernement fait des deniers publics, ainsi que le comment et le pourquoi de ses décisions. Il peut arriver que la population veuille obtenir des renseignements sur un programme gouvernemental particulier et savoir si ses objectifs ont été atteints, et à quel prix. Le public peut vouloir vérifier lui-même si une personne quelconque a reçu un avantage injustifié de la part du gouvernement ou encore savoir si ce dernier a fait appel à des experts-conseils de l'extérieur, et dans l'affirmative, quels étaient ces personnes et à combien s'élevaient leurs honoraires. Enfin, à en juger par les demandes de communication, la population manifeste un très vif intérêt pour les résultats des sondages d'opinion.

D'aucuns prétendront qu'en temps et lieu, le gouvernement divulgue la plupart de ces renseignements. Toutefois, les droits relatifs à la liberté de l'information assurent l'électorat d'obtenir davantage de faits et ce, bien que ce droit d'accès soit davantage exercé par les gens qui façonnent l'opinion, tels les journalistes, les universitaires et les groupements d'intérêts particuliers, que par le citoyen moyen. Comme nous l'avons vu, le problème que l'existence d'une loi conférant des droits d'accès pose pour le gouvernement et l'administration, c'est que ces derniers sont incapables d'exercer un contrôle sur la nature et la quantité d'information divulguée, ni sur le moment de sa divulgation. Il s'ensuit que les demandes de communication sont souvent considérées comme des nuisances plutôt que comme une indication des sujets qui intéressent l'électorat.

L'utilisation de la Loi par la population entraîne des frais pour le gouvernement. Mais ces préoccupations ne sauraient justifier une diminution de la quantité d'information disponible. Cette information alimente un débat éclairé, essentiel à l'ordre social, tandis que le refus de la divulguer engendre des spéculations et des rumeurs non fondées sur le fonctionnement de l'État. En fait, la diffusion d'information peut susciter une meilleure compréhension des difficultés auxquelles nos dirigeants sont confrontés, voire leur attirer une certaine sympathie.

Compte tenu des avantages évidents de la libre circulation de l'information, pourquoi le gouvernement a-t-il apporté une réponse si négative au rapport du Comité parlementaire?

Que s'est-il donc passé?

Dans le document intitulé : « *Les prochaines étapes* », le gouvernement proclame le droit du public à l'information. Mais ce n'est pas ce que l'on comprend à voir la façon cavalière dont ce document traite, ou ignore, les modifications importantes que le Comité parlementaire a proposées à la Loi. J'estime que le gouvernement a prêté le flanc aux critiques non seulement des cyniques, mais des utilisateurs sérieux, qui comprennent et acceptent la nécessité d'un équilibre entre le droit d'accès et certains autres buts et besoins de la société. Les exceptions à la Loi ont fait l'objet d'une analyse soignée dans les témoignages soumis au Comité, ainsi que dans le rapport unanime que celui-ci a déposé. Et pourtant, le gouvernement n'a pas tenu compte des recommandations visant au resserrement des exceptions.

Le gouvernement n'a nié ni l'existence ni le contenu de cette lettre. Les consultations auxquelles il y est fait allusion ont été perçues par beaucoup comme une entrave injustifiée à l'application de la Loi. Toutefois, j'ai déjà déclaré publiquement qu'à mon avis, des consultations ne sont pas illégales *en soi* et je ne chercherais à intervenir que s'il y avait des preuves d'ingérence politique ou si les consultations en cause se traduisaient par des tentatives d'empêcher quelqu'un d'exercer les droits que lui confère la *Loi sur l'accès à l'information*.

Néanmoins, il ne fait également aucun doute dans mon esprit que le message que de nombreux fonctionnaires ont perçu dans la lettre était différent de celui qu'elle véhiculait réellement. À tort ou à raison, les fonctionnaires ont cru que l'auteur avait voulu dire que les renseignements divulgués aux termes de la Loi risquaient d'embarrasser le gouvernement, ce qu'il fallait éviter. Dans cette optique, il faudrait qu'un fonctionnaire soit très indépendant d'esprit et très résolu pour argumenter avec ses supérieurs en faveur de la divulgation de renseignements. Là encore, si les documents en cause font l'objet d'une exception légitime, je n'ai rien à redire. Toutefois, la loi canadienne renferme un certain nombre d'exceptions discrétionnaires, et il est peu probable qu'après la réception d'une lettre comme celle de M. Tellier, ce pouvoir discrétionnaire soit exercé dans le sens de la divulgation de renseignements.

Avant l'existence de la *Loi sur l'accès à l'information*, seuls quelques rares privilégiés dignes de confiance avaient accès aux documents gouvernementaux. Le sentiment général était probablement que les choses étaient sous contrôle, sauf pour les cas de divulgation anonyme au moyen des « enveloppes brunes ».

La Loi a fait de l'accès à l'information, sous réserve d'exceptions précises, un droit légal que les citoyens et les immigrants reçus peuvent exercer quel que soit le motif de leur demande ou l'utilisation prévue des renseignements divulgués. Mais dans le document intitulé « *Les prochaines étapes* », le gouvernement donne à penser qu'il y a abus de ce droit. J'ai l'impression qu'un certain nombre de ministres et de fonctionnaires trouvent que la *Loi sur l'accès à l'information* va trop loin.

Ce désir de retour en arrière n'est pas unique dans l'histoire; il arrive fréquemment que la société batte en retraite lorsqu'elle estime être allée trop loin dans un sens ou dans l'autre.

Bien que je doute que l'électorat tolérerait que l'on abroge la *Loi sur l'accès à l'information*, ou qu'un gouvernement oserait l'abroger, je répète que la réponse du gouvernement au rapport du Comité parlementaire compromet les droits que la Loi confère.

M. Gerald Baldwin a déclaré qu'il faut qu'un gouvernement soit vierge pour promulguer des lois d'accès à l'information. J'ajouterais que la survie de telles lois suppose l'existence d'un électorat raffiné et d'un gouvernement mûr et pourvu d'une solide carapace. La présence d'un Commissaire à l'information déterminé, indépendant et bénéficiant de crédits suffisants ne nuit pas non plus.

Pourquoi un gouvernement ouvert?

C'est en étant ouvert que le gouvernement peut être tenu responsable. L'accès à l'information aide la population à déterminer de quelle façon le gouvernement fonctionne et permet de s'assurer qu'il agit en conformité avec la loi et les procédures qu'il a lui-même établies.

Composer avec l'accès à l'information, c'est un peu comme recevoir constamment des visiteurs que l'on aurait pas invités. On ne sait jamais à quel moment ils vont surgir, combien nombreux ils seront, ni s'ils vont s'amuser à jeter un coup d'œil sous les tapis, sur le dessus des armoires ou derrière le canapé. Peut-être n'avez-vous même pas envie de recevoir des visiteurs, d'autant plus que vous ne savez pas si les enfants seront calmes. De tels visiteurs sont intimidants pour qui que ce soit.

En dépit de la tradition de transparence du Canada, malgré le fait que les femmes et les hommes politiques canadiens ont normalement l'étoffe nécessaire pour faire face aux périodes de questions ou à la presse, tant le gouvernement que la Fonction publique sont particulièrement sensibles aux révélations auxquelles la *Loi sur l'accès à l'information* a donné lieu. Ironie du sort, rares sont les informations rendues publiques par suite des demandes de communication dont on ne soupçonnait déjà l'existence, qui n'étaient pas déjà connues ou que l'on n'aurait pu obtenir autrement. On peut en conclure que c'est la nature imprévisible des demandes de communication, plutôt que les renseignements divulgués comme tels, qui est source d'irritation. Malheureusement, les personnes qui présentent des demandes de communication aux termes de la Loi sont souvent perçues comme des adversaires plutôt que comme des personnes ayant le droit de bénéficier d'un service gouvernemental.

Je ne nie pas que quelques demandeurs ont pu avoir un comportement déraisonnable. Ce qui étonne, par contre, c'est qu'alors que les fonctionnaires sont habituellement fort tolérants à l'égard de cette frange de la population, ils semblent l'être moins lorsqu'il s'agit de fournir un service aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cette volonté d'être prêt aux révélations auxquelles la Loi peut donner lieu a été illustrée dans une lettre dont le *Globe and Mail* a publié des extraits dans sa livraison du 3 décembre 1986. L'article en question disait notamment :

> (Traduction)« Les ministères fédéraux ont reçu l'ordre de consulter le conseiller spécial du Premier ministre Brian Mulroney avant de publier, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, des renseignements qui pourraient se révéler embarrassants.
>
> « Lorsque les documents demandés ont trait au Premier ministre ou au fonctionnement de son Cabinet . . . il convient de prévoir des consultations avec M. J.A. Doucet, conseiller principal du Premier ministre », déclarait M. Paul Tellier, Greffier du Conseil privé, dans une lettre datée du 9 septembre.
>
> Copie de cette lettre a été envoyée à MM. D.B. Dewar, sous-ministre de la Défense nationale, et James Taylor, sous secrétaire d'État aux Affaires extérieures . . .
>
> Dans sa missive, M. Tellier indique : « Le Premier ministre m'a demandé de communiquer avec vous au sujet du traitement que votre ministère accorde aux demandes de communication de documents ministériels présentées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

à juste titre qu'il y ait à la Chambre des communes une période quotidienne de questions à laquelle ils peuvent assister, tout comme aux autres délibérations du Parlement. Les Canadiens tiennent pour acquis l'accessibilité des tribunaux ainsi que le caractère public des décisions judiciaires et autres.

La constitution canadienne confirme le droit à la liberté d'expression de même que son corollaire, la liberté de la presse. Nous disons et publions ce que nous voulons, sous réserve uniquement de certaines limites raisonnables, telles les lois contre la diffamation, la sédition, la pornographie et l'outrage au tribunal. Les éditeurs peuvent commenter et critiquer l'action du gouvernement sans avoir à soumettre au préalable leurs textes à la censure.

La liberté de l'information est-elle différente?

Il existe, selon moi, une différence entre la tradition de transparence des institutions et les droits d'accès ou la liberté de l'information prévus par des lois. Cette différence explique peut-être la difficulté qu'il y a eue au Canada, d'abord à faire adopter une loi d'accès, puis à en assurer le respect — sans parler de la promotion — par l'État.

Le premier projet de loi sur la liberté de l'information fut un projet de loi présenté en 1965 par M. Barry Mather, député néo-démocrate de la circonscription de New-Westminster. Le second député à présenter un tel projet de loi fut l'homme que l'on reconnaît aujourd'hui comme le père de la liberté de l'information, M. Gerald Baldwin, député progressiste-conservateur de la circonscription de Peace River. De nombreux projets de loi allaient être déposés par la suite, dont un qui fut présenté au nom du gouvernement libéral, en 1972, par l'honorable John Roberts, ainsi que le Projet de loi C-15, qui fut présenté en 1979 par M. Walter Baker, président du Conseil privé dans le gouvernement conservateur de l'époque. Le Parlement fut toutefois dissous avant que le projet de loi n'ait pu être adopté.

M. Francis Fox, secrétaire d'État dans le gouvernement libéral, réussit toutefois à faire adopter le Projet de loi C-43, qui entra en vigueur le 1 juillet 1983. Ce texte fut intensément débattu en comité dans la chaleur et l'humidité de longues soirées d'été, de façon qu'il fût possible d'en faire rapport à la Chambre des communes. Une hypothèse largement répandue veut que les deux partis d'opposition acceptèrent de mettre fin aux audiences lorsque le Ministre accepta l'idée de soumettre les dispositions du Projet de loi à un examen en Comité parlementaire au terme d'une période de trois ans.

Il ne fait aucun doute que tous les députés croyaient que l'examen aurait pour but d'améliorer la loi par un élargissement des droits, la réduction des exceptions et le renforcement des mesures d'application des différentes dispositions. Malheureusement, tel ne fut pas le cas.

Mon exposé aborde la tradition de transparence au sein de l'appareil gouvernemental ainsi que les raisons qui motivent la population à demander des comptes à l'État. Enfin, je précise pourquoi j'estime que « *Les prochaines étapes* »[1], qui constitue la réponse du gouvernement au rapport du Comité parlementaire intitulé : « *Une question à deux volets* »[2], mine, de façon délibérée ou non, à la fois l'esprit et la lettre de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Tradition de transparence

Gouvernement ouvert, transparence, liberté d'information ou droits d'accès à l'information, quelle que soit l'appellation, il ne s'agit pas là d'un concept nouveau ni d'une question qui divise un gouvernement selon des critères partisans.

Au cours de la période de monarchie éclairée qui a marqué le 18e siècle, les législateurs suédois abolirent éventuellement la censure (sauf pour les questions de religion) et inscrivirent dans la constitution du pays le droit d'accès à l'information, qu'ils énoncèrent sous le titre « Liberté de la presse. » Ces dispositions figurent toujours dans la constitution suédoise et les exceptions au droit d'accès à l'information sont semblables à celles que l'on retrouve dans la loi canadienne. Le régime gouvernemental de la Suède diffère de celui du Canada, mais, compte tenu des discussions que j'ai eues avec des utilisateurs et des responsables suédois, j'ai de bonnes raisons de croire que les réponses données à des demandes de communication présentées en Suède (y compris celles portant sur ce que nous appelons les documents confidentiels du Cabinet) ne seraient pas très différentes des réponses qui seraient données à des demandes analogues au Canada.

Il n'y a pas lieu de dresser ici un bilan de l'étendue de la liberté de l'information en Occident, mais il importe néanmoins de faire allusion à certains événements qui se sont produits avant et pendant le débat sur le projet de loi qui allait devenir la *Loi canadienne sur l'accès à l'information*.

À l'exception du Cabinet, les institutions politiques et judiciaires du Canada ont une tradition d'ouverture. Il est rare en effet que les tribunaux, les assemblées législatives et les comités ou commissions parlementaires soient interdits d'accès, si ce n'est lors d'audiences tenues à huis clos. Et même dans ces cas, une justification est habituellement requise. Les Canadiens s'enorgueillissen

[1]Ministère de la Justice, Accès et renseignements personnels : *Les Prochaines étapes*, Canada, 1987.

[2]Rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, Canada, mars 1987.

Cinquième Rapport annuel

Introduction

La publication de ce rapport annuel, qui couvre la période allant du 1er avril 1987 au 31 mars 1988, coïncide avec le cinquième anniversaire du Commissariat à l'information.

Notre mandat, le mode de nomination du Commissaire et des Commissaires adjoints ainsi que les pouvoirs et attributions du Commissaire n'ont subi aucun changement. Ils demeurent tels que décrits dans le Rapport annuel de 1986–1987, qui constitue, avec les rapports annuels précédents, une source d'information sur ces questions.

Le rapport de cette année comporte certaines modifications : la terminologie utilisée dans les sommaires de cas et dans les statistiques a été révisée et les tableaux statistiques ont été repensés et augmentés. Nous sommes parvenus à simplifier le rapport au plan statistique, ce qui a permis d'établir des comparaisons plus utiles avec les chiffres du Conseil du Trésor.

À l'instar de précédents rapports, celui-ci renferme un sommaire des plaintes et décrit la nature des litiges. Toutefois, nous ne présentons cette année que les plaintes qui soulevaient des questions nouvelles. Comme par le passé, par contre, nous décrivons toutes les poursuites engagées par le Commissaire ou dans lesquelles le Commissariat a eu à intervenir, d'une façon ou d'une autre.

Cinq années représentent une étape et, pour cette raison, il semble opportun de brosser, à grands traits et dans la perspective qui est la nôtre, un tableau de l'évolution du dossier de la liberté de l'information au niveau fédéral au Canada. Le rapport renferme notre évaluation des répercussions de la *Loi sur l'accès à l'information*, les résultats de l'examen parlementaire et de la réaction du gouvernement, de même que quelques observations sur ces sujets. Étant donné que mes commentaires portent sur des attitudes, je suis subjective sur certains points : je généralise et je tire de grandes conclusions qui ne s'appliquent pas toujours à toutes les personnes ni à toutes les institutions fédérales. Néanmoins, ces observations s'enracinent profondément dans l'expérience que le Commissariat a vécue et les impressions qu'il a ressenties depuis cinq ans en instruisant les plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (au cours de ces cinq années, environ une demande de communication sur huit a abouti à une plainte). Je présente également des données très concrètes et j'espère que personne ne se méprendra sur ce que je considère comme des faits et ce qui constitue des observations.

Table des matières

Cinquième rapport annuel 1

« Les prochaines étapes » 9

Les plaintes exprimées en données statistiques 29

Documents confidentiels du Cabinet (article 69) 36

Sommaire des cas 38
Refus 38
Retard 68
Prorogation de délai 70
Frais 72
Divers 76

Demandes de renseignements 82

Présentations au public 91

Révision par la Cour fédérale 93

Gestion intégrée 105

Annexe I
Organigramme 107

Annexe II
Exceptions et exclusions de la *Loi sur l'accès à l'information* 108

L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa

Juin 1988

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa

Juin 1988

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

« La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

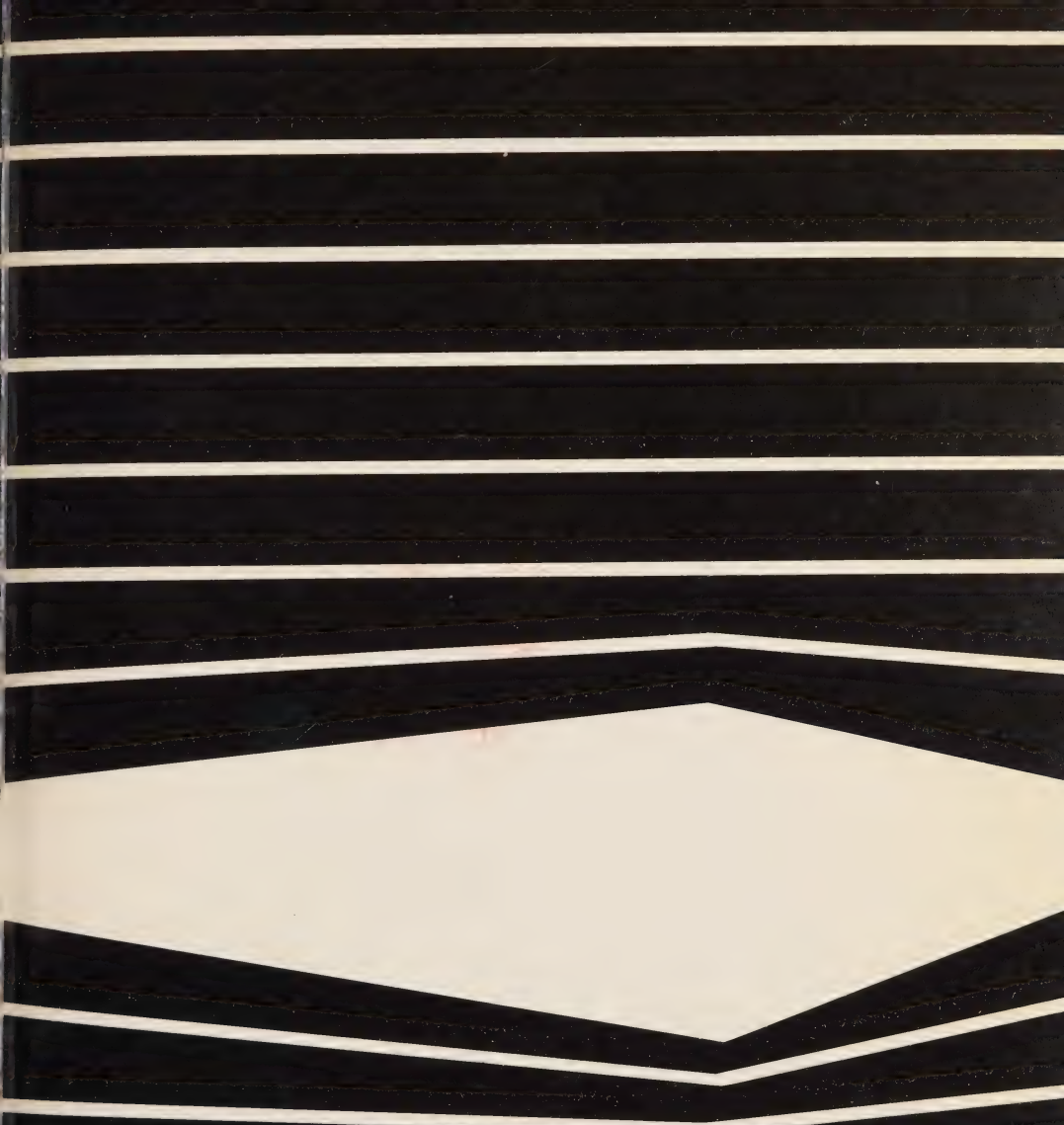
Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3ième étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais) — 7 heures 30 à 18 heures, heure d'Ottawa.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988
N° de cat. IP20-1/1988
ISBN 0-662-55269-5

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1987-88





Rapport annuel du Commissaire à l'information 1987-1988

Government Publications

CA1
J740
-A56



Annual Report
Information Commissioner
1988-89

Annual Report
Information Commissioner
1988-89



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441
FAX (613) 995-1501

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. IP20-1/1989

ISBN 0-662-56807-9

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Section 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa

June 1989

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1988, until March 31, 1989.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

June 1989

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1988, until March 31, 1989.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

Contents

The Sixth Annual Report - Introduction 1
Open Government 1
The First Tier of the Review Process 5

Delays 15
Deadlines 15
Time Limits 17
Severance 25
Third Party Rights 27
On Patience 32

Complaints by Number 34
The Terminology 34
How Do Our Findings Reflect on The Government Institution? 39

Cabinet Confidences 43

Case Summaries 44

Self-Initiated Complaints 67

Enquiries 70

Public Appearances 70

Federal Court Review 72
Highlights 73
Cases in Detail 76

Corporate Management 90

The Sixth Annual Report - Introduction

OPEN GOVERNMENT: WHAT WAS SAID

When the government operates in secrecy and refuses to let the public have certain documents, it creates an atmosphere of public mistrust. . . . It is a question of power and we all know that those who have information are those who wield real power. But in a democracy such as ours, power and information must be widely shared. . . . [Government] information belongs to the people of Canada, unless there is very specific and fundamental reason for keeping it secret.

The Right Honourable Joe Clark, P.C., M.P.
January 29, 1981
on Second Reading of Bill C-43
(*Access to Information Act*)

[Guidelines] will explain how officials can release certain information which technically, in an exemptable category, the government sees no need to withhold. As U.S. experience has shown, guidelines make it possible to achieve more openness in practice that can be reflected in legislation.

The Honourable Francis Fox, Q.C., P.C.
January 29, 1981
on Second Reading of Bill C-43

There can no longer be any justification for the aura of secrecy which surrounds the business of government. Access to government information is essential to participatory democracy. And access must be a meaningful legislative right rather than a sham.

Professor Murray Rankin
University of Victoria
Freedom of Information in Canada
Will the Doors Stay Shut?
Research Study for the Canadian Bar
Association, 1977

Introduction

Previous annual reports have reprinted on their opening pages section 2 of the *Access to Information Act* which outlines the purpose of the law.

This account covering 1988-89 begins the same way but in the body of this report we have added quotations from various individuals. Their words are intended to illustrate the ideological and practical problems inherent in freedom of information laws.

We hope these statements will also add to the debate on whether the *Access to Information Act* strikes a proper balance between competing rights. On the one hand, there are the privacy rights of individuals and business and the right of society to protection against disclosure of such sensitive records as those on defence and criminal matters; on the other hand is the public right to open and accountable government.

The idealism expressed in some of the quotations constitutes the driving force behind our insistence that there be timely and appropriate compliance with the *Access to Information Act*.

The Information Commissioner's mandate is modeled on that of a legislative ombudsman. The business of an ombudsman's office is to resolve complaints. As a consequence, we do not hand out bouquets and this may leave the impression that we interpret our mandate exclusively as one of finding fault. While errors may be found as a result of complaint investigations, the ultimate goal of an ombudsman is to assist those involved to perform better in future, that is to move a little closer to an ideal. We hope that this report will be received in that spirit.

The success of an ombudsman's office is not measured only by the number of complaints it finds to be justified. An ombudsman's function is to mediate and to explain. Complainants may appreciate the existence of a statutory and independent complaint procedure even when their complaints are not supported by the ombudsman, providing they are satisfied that the investigation was thorough and fair and they understand why the government's decision was correct.

A report dealing with complaints may also lead readers to conclude that nothing good ever happens. In this context such an impression is wrong. Nine out of ten access requests do not give rise to complaints and, according to Treasury Board, most requestors receive a complete response within the 30-day limit.

However, the ratio of complaints to access requests is still very high. In addition, the large number of valid complaints of refusals to grant access makes it clear that many requestors do not initially receive all the information to which they are entitled. Moreover, the steady increase in the number of court applications brought in the name of the Information Commissioner and by individuals to review denials of access indicates that public perception of the intent of

Parliament and the meaning of the law differs considerably from that of the government institutions.

The length of time it takes this office, or the legal process, to achieve results is a major problem and indicates that while in the last six years the government may have embraced freedom of information principles, the embrace remains cool and reluctant.

The government still faces practical difficulties in providing the service required under the *Access to Information Act*. Alternatively, access requestors sometimes seek information that is difficult to retrieve or is in quantities that can almost paralyse the capacity of individual departments.

One extreme example will illustrate the problem: during the 1988-89 reporting period, one department received 1,097 access requests from one individual. The same person complained to this office about the institution's response to most of the access requests. The complaints appear to be made solely to pursue rights to which the complainant considers himself to be entitled under the Act.

The range of subjects requestors pursue also staggers the imagination. Here are just a few:

Advance tax rulings
Kingsmere renovations
Low level flights
Meat inspection reports
NATO
Oldman River
Parking spots
Quebecois RCMP
Refugee backlog
Salmonella
Terrorism
UFO reports
Videotapes
War criminals
Youth unemployment
AIDS
Baker Nunn radar
Archeological artifacts
Beer commercials
Cruise missile
Canteen price list
Deschênes Commission
Export permits
Free trade
Granville Island
Hair restorer
Irradiation of food
Job entry coordinators

A continuing concern to our office is the delay by institutions to provide access to requested records. In addition, we are disturbed by delays in the handling of access requests and consideration of complaints when the process moves from departmental to ministerial offices. This increasing failure of government institutions to meet legislated response deadlines leaves users wondering whether problems are operational or attitudinal. This report deals with both causes.

To help readers make their own assessments, we begin this report by restating the role of the Information Commissioner.

We have included an examination of whether attitude plays a role in the implementation of the Act and there is a special report on a general investigation which was conducted in 1988 into the problem of delays. This is followed by a discussion of other factors that contribute to delays. As in previous reports, this one also contains statistics, case summaries, enquiries, public appearances, court cases and corporate management sections.

THE FIRST TIER OF THE REVIEW PROCESS: WHAT WAS SAID

To make the right of access really meaningful, the bill proposes a review process which is truly effective and independent of government. First, there will be an Information Commissioner who will be able to receive all types of complaints about the operations of the Act. The commissioner will also be empowered to initiate investigations himself. I think that it is inevitable that he will become an access advocate who will be pressuring the government to come out with as much information as possible.

The Honourable Walter Baker, Q.C., P.C.
11 December, 1979
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-15
(*Freedom of Information Act*)

But the idea that there can be an intervening force to hear and entertain the application of the review process will probably eliminate many of the contentious issues which in the United States go to court and which are the cause of much of the controversy and the litigation, of course, and the costs there. I think that is very much of a major step forward.

Mr. Ged Baldwin, O.C., Q.C.
11 December, 1979
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-15

I would like to take a few minutes to talk about the independent review system. Without independent review, the individual has no recourse against government institutions and his right of access will be a right in name only. Bill C-43 provides for a two-tiered independent review process. First, . . . the Information Commissioner is responsible for receiving and hearing, free of charge, complaints dealing with various aspects of the processing of requests. At the second level, a person who is refused access to a document, even after examination of his complaint by the commissioner, has the right to apply to the Federal Court for review of this refusal. The Information Commissioner is not a member of government and is, above all, an agent of Parliament. The legislation

gives him extensive powers for examining complaints, and he has access to all information covered by the Bill. He may demand that officials explain their reasons for making a given decision. He may recommend that the institution change a decision that has already been made, and in that case, his recommendations are communicated to the complainant.

The commissioner may initiate an investigation without necessarily having received a complaint. He is empowered to go directly to the courts to obtain a review of a refusal to release information. Finally, he reports directly to Parliament and not through a minister. In fact, the commissioner's powers are very extensive and his main role will be to ensure that government departments and agencies abide by both the letter and the intent of the law. He will not act as a neutral ombudsman. I expect the Information Commissioner to take up the cause of persons seeking information and to defend their interests vis-à-vis ministers and officials. I feel that the Information Commissioner will be the linchpin of access to information.

The Honourable Francis Fox, Q.C., P.C.
28 June, 1982
On Third Reading of Bill C-43

The Role of the Information Commissioner

Individuals who in any way are dissatisfied with a government institution's handling of an access request may complain to the Information Commissioner.

Most complaints are about exemptions claimed by a government institution and resulting refusals to release records, or parts of records. The Commissioner and the two Assistant Commissioners, after investigation, will make findings on whether an exemption was valid and, if the complainant has not received the records he or she was legally entitled to, will challenge the decision of the institutional head (usually a minister).

The Commissioner also has a mandate to deal with complaints concerning delays, fees and the official language of the record as well as complaints about the register and any other matter relating to requesting or obtaining access. The Commissioner has a statutory duty to investigate every complaint lodged with the office and we must report the findings of that investigation to each complainant. There is no authority to dismiss a complaint as frivolous or vexatious, nor does such a power appear necessary.

The Commissioner may initiate complaints. While it might take little to satisfy the requirements of subsection 30(3) which gives the power to self-initiate investigations, we have so far reserved the use of this provision for what appear to be systemic problems.

Complaints are accepted by letter, telephone or in person with written confirmation being requested where the complaint is oral. No forms are necessary but complainants are asked to provide, wherever possible, copies of correspondence exchanged with the government institutions involved as well as any other information that may assist the investigator.

The Act requires that all investigations be conducted in private. Thus, unless a complainant makes a complaint public, its details should not become known outside the Office of the Information Commissioner and the government institution concerned.

Our office will neither confirm nor deny that a complaint has been made and we will not redirect complaints outside our mandate without the consent of the person who complained. Once a finding has been made, we do provide information about the facts and the outcome, but are prohibited from disclosing exempt information.

While our annual reports describe cases and results, identification of the complainant is not disclosed. In rare cases where it may be important to include personal or confidential data, it is done only with the party's consent.

The Process

When a complaint is received it is first acknowledged and an investigator assigned. The investigator contacts the complainant, or the complainant's representative, if additional information is necessary. Next there is a review of the circumstances and the records relevant to the request. The investigator prepares a summary of the complaint and provides it to the access coordinator at the institution concerned.

During the early stages of the investigation attempts are made to clear up any errors, misunderstandings, omissions and lack of knowledge of the Act. A number of complaints are resolved at this stage. If the complaint is considered supportable and is not resolved by the investigator the Commissioner may call informal meetings or, if necessary, initiate formal proceedings.

If a complaint appears not to be supportable (either in whole or in part) a tentative finding is provided to the complainant. In all instances, the complainant, the head of the government institution, and when relevant, the third parties, are given a reasonable opportunity to make representations in writing or in person. Where it is still not possible to resolve a valid complaint one of the Commissioners makes a formal recommendation to the head of the institution.

When the recommendation is not accepted and the complaint remains unresolved the Commissioner makes a formal report to the complainant. This report advises the complainant of the right to judicial review. When considered appropriate the Commissioner offers to take the complaint to the Federal Court of Canada. The Commissioner, since the Act came into force, has brought 35 such applications for judicial review to the Federal Court.

The Commissioner may also, with leave of the Court, intervene as a party to a review applied for by an individual applicant or by a third party. The office did so in twelve cases during 1988-89.

Going to the courts is used selectively since it involves extra expenditures. Generally the Commissioner intervenes if the interpretation of the Act is at issue.

Powers of the Commissioner

The Commissioner's investigatory powers are the same as those of a Justice of a superior court, enabling us to obtain copies of and review all records to which the Act applies. While investigations are normally conducted informally, there are occasions when the Commissioners have used these formal powers and will continue to do so when appropriate.

Sometimes officials question the right of the investigators to review particular records. Where this occurs we cite the provisions of subsection 36(2) that authorizes our investigators to review all records to which the Act applies.

Coordinators

Each institution subject to the Act has an access coordinator whose job it is to process requests received by that institution. They play a key role in the timely and complete delivery of service under the *Access to Information Act*. Previous reports have discussed the problems faced by many of these access coordinators.

Treasury Board Secretariat published a "Study on The Access to Information and Privacy Coordinators: Their Status and Role." It was made public during this reporting year and contains the results of a survey which "illustrates the diversity of coordinators' role between one institution and the next."

We applaud the work which is being done to create better understanding of the responsibilities of the coordinators and believe that the draft description of the role of the coordinator would be very useful. The most important portion of the role is:

> "(c) providing advice on the granting or refusal of access. Treasury Board policy recommends that the decision-making authority for granting or refusing access not normally be delegated much below the deputy minister level. In some institutions, the Coordinator is a senior official who has been

delegated total decision-making authority in regard to the Act. In most circumstances, however, the Coordinator advises the deputy and program areas as to how the exemptions in the Act can be applied. In both instances, the position requires thorough knowledge of the legislation, regulations, government policy and precedent cases and the Coordinator must demonstrate judgement, tact, and good negotiating skills. The position should be an independent source of advice to the deputy and Minister. Normally, the Coordinator will sign the letter to the applicant either giving or denying access, in whole or in part, and, in the latter instance, explaining why access is refused."

Our applause is somewhat diminished, however, by the wording of paragraph (e), which proposes that the coordinator be responsible for:

> "undertaking the primary defence before the Information Commissioner and, where necessary, the Federal Court, of institutional decisions regarding the processing of an access request and ensuring that the staff and records of the institution are available to the Commissioner during the course of an investigation."

Unfortunately, we cannot say we are surprised by the use of the phrase "undertaking the primary defence" since it accurately reflects the government's reaction on some occasions. But how much we would have preferred it to read "participating in mediation and negotiation."

Finally, some coordinators have indicated that the number of justified complaints registered by this office against their institution may be taken into consideration in their performance appraisals as public servants. This is unfortunate. The number of valid complaints and the type of information disclosed or not disclosed has more to do with the nature of the work of the department than the competence of coordinators.

Attitude--Is It Important?

In the fall of 1988, Paul Tetro, general counsel to the Information Commissioner, spoke at the Department of Justice Sixth Administrative Law Seminar. The text of his address follows:

The *Access to Information Act* in comparison to similar statutes in other jurisdictions, appears to be good legislation. The American experience with freedom of information was studied and Canada benefitted from that example by including protection for the interests of third parties. Canada also wished to protect personal information and created a separate *Privacy Act* for that purpose. Finally, the Canadian Act provides a two-tier independent review process.

But, is it working as well as it could? I think not! Are the attitudes of those

who must deal with the Act at the root of the problem? In many cases, I think the answer must be yes and perhaps, as lawyers, we are all a little to blame from time to time.

Section 2 of the Act provides:

> 2.(1) the purpose of the Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.
>
> (2) This Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public.

Mr. Justice Jerome in *Re Maislin Industries Ltd. and the Minister of Industry Trade and Commerce, Regional Industrial Expansion* [1984] 1 F.C. 939 at page 943 held that:

> " . . . since the basic principle is to codify the right of public access to Government information two things follow; first that such public access ought not to be frustrated by the courts except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure . . ."

Nevertheless, from the complaints that we have seen, some officials still place more emphasis on the exemptions to the right of access than on the provision of the right to access. Others seem to believe that you only disclose information when you can't find a way to exempt it. Indeed, classification under the security policy seems to be equated with exemption under the Act. Moreover there appears to be no attempt to distinguish between mandatory and discretionary exemptions.

Subsection 2(2) states that the Act is not intended to replace existing procedures for access to government information. While some departments encourage the informal disclosure of information, we have one case where a departmental news release said that certain information was going to be made public, but the department made the information available only to those requesting it under the Act.

In some respects, the Act is like a coin--it may be looked at (interpreted) from two sides. If you want to accomplish its purpose, to see that all information that can reasonably be disclosed is disclosed, you will exempt only that which

should be exempted. However if your goal is to disclose as little as possible, you will interpret the Act from the opposite point of view, you will exempt everything that can be exempted. In so doing, you may be thwarting the purpose of the Act.

Attitude Can Cause Delay

The attitude of the administrators of the Act can clearly be of great consequence. If these people want to fulfill the purpose of the Act they will expedite the processing of requests. Let's look at some examples.

The access process is initiated when someone makes a request in writing to the institution which controls the record. It isn't difficult to determine which department controls the requested records provided the individual has a thorough knowledge of the machinery of government. But, if one has to depend on the Access Register there may be a problem. Some people find the Access Register difficult to use.

Section 6 of the Act requires that a request contain sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the relevant records with a reasonable effort. Does the wording of the request really need clarification, or is this an excuse to thwart the purpose of the Act? If it does need clarification, why not telephone the requestor instead of writing a letter? Could it not be done the day the request is received instead of waiting until the 30-day time limit has almost expired? If it did require clarification, was the change in the wording so material that it became a new request with a corresponding new 30-day time limit, or should the original time limit not be allowed to stand?

And when may an extension be claimed to process an access request? Legally, the extension need only be claimed before the original 30-day time limit expires. But is this helpful? When an extension is needed why not tell the requestor as soon as possible?

When is a time limit extension justified? The Act (section 9) seems clear enough but the attitudinal approach to the wording becomes all important.

> 9.(1) The head of a government institution may extend the time limit . . . for a reasonable period of time . . . if
>
> (a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution . . ."

These words clearly invite different interpretations. What is a reasonable extension of time? Since "reasonable" is an imprecise term, it usually has a minimum and maximum limit where time is concerned. For example, in a given situation, 15 days may be

reasonable as a minimum and 60 days may be reasonable as a maximum.

But the only reference to time extensions in Treasury Board's Interim Policy Guide merely instructs institutions to inform the Information Commissioner each time an extension of longer than 30 days is taken. The Guide does not suggest that extensions should be for as short a period of time as is reasonable in the circumstances. There is no guidance as to what might be the minimum even if only a few extra days are required. As a consequence, extensions invariably are invoked for a minimum of 30 days and, if longer periods are required, they are in 30-day multiples.

Section 9 also allows extensions when consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit. What does this mean? Subject to Treasury Board's Guidelines there is ample scope for interpreting the meaning of "consultations", whether consultations are necessary, and whether they can or cannot reasonably be completed within the original time limit.

I suggest:

(a) where a portion of the records cannot be processed pending consultations with another government department, those records that have been processed should be released prior to the expiration of the time limits and an appropriate notice sent to the requestor;

(b) where an institution takes an extension which is reasonable in the circumstances (say 20 days) but in fact needs only five days to complete processing the request, the institution is at fault if it does not release on the sixth day.

The Effect of Attitude on Exemptions

Subsection 2(1) of the Act says that "necessary exceptions to the right of access should be limited and specific." However, we have seen that exemptions are often given wide and liberal interpretation, the opposite of what is required under the Act.

Sometimes the problem starts when the requestor is told pursuant to subsection 10(2) that the institution neither confirms nor denies the existence of the records sought and if they existed they would be exempt. Clearly this provision is designed for those few instances where knowledge of whether the record exists would itself convey information and would cause injury. I suggest this provision only be used where:

(a) the record(s), if existing, would be exemptable in total under one or more of the exemptive provisions of the Act; and

(b) confirmation of whether the record exists would itself cause injury, i.e. an injury related to one of the exemptive provisions in the Act.

Section 25 Considerations

The proper application of section 25 continues to be one of the more contentious areas of the Act. The Federal Court of Appeal in its July 6, 1988, decision in the case of *Ken Rubin v. Canada Mortgage and Housing Corporation* (Court file A-108-87) may have removed one misapprehension when it ruled that even though officials feel that records should be wholly exempted they are nevertheless under an obligation to review all records that are subject to the request to determine whether any portions of those records could be released. I think as well that the judgment means that where the exemption is a discretionary one, the discretion must be exercised on a case-by-case basis. In other words the head of an institution, on a case-by-case basis, may exercise the discretion and refuse to disclose information. However, the institution may not have a formal general policy which stipulates those instances where information will or will not be disclosed.

Finally, there continues to be disagreement over the meaning of the words "and can reasonably be severed." This issue is before the Federal Court of Appeal and clarification should be forthcoming. Until then our office will continue to urge that all possible information be disclosed.

Third Party Information

Section 20 would be the most important exemption if importance was measured by the number of applications launched for judicial review. In fact, two-thirds of all court cases are brought by third parties to block the disclosure of this type of information.

These cases usually arise when the head of an institution proposes to disclose requested information after following the procedure prescribed by sections 27 and 28, and the third party files an application in Federal Court to block such disclosure. In these circumstances, I believe the government should:

(a) actively pursue its decisions to disclose such information by seeing that the cases are dealt with as soon as reasonably possible. Moreover no pressure should be put on the requestors to intervene in the litigation. They are entitled to their anonymity and to have their rights (to information) defended by the government;

(b) disclose all other requested information. Failure to do this delays the request and may deprive the requestor of the right to complain if the litigation takes more than a year to resolve.

The decisions announced on July 8, 1988, by the Federal Court of Appeal

in the meat inspection cases (Court files A-1330, 1331, 1341, 1345 and 1393-87) should help in the interpretation of the harms test stipulated in section 20. Mr. Justice Martin, in *St. John's Shipbuilding Limited and the Minister of Supply and Services* (Federal Court File T-1682-87) said at page 7 of his reasons:

> "What the Applicant has established, in my view, is a possibility of prejudice to its competitive position. However, the possibility of prejudice to its competitive position does not meet the test established by MacGuigan J. in *Canada Packers Inc. v. The Minister of Agriculture et al* (Federal Court of Appeal, Court File No. A-1345-87) in which he found that one must interpret the exceptions to access in paragraphs (c) and (d) of subsection (1) of section 20 of the Act to require a reasonable expectation of probable harm. The expectation of harm which has been shown by the applicant in this matter has far too large an ingredient of speculation or mere possibility to meet the standard described by MacGuigan J."

This test and the extent of section 20 still leaves a great deal of scope for interpretation and argument since the most difficult part of the exercise may well be to properly apply the facts to the law.

However, I suggest that the harms test established by the decision in the meat packers case is important as well because the wording of the harms tests in 20(1)(c) and (d) is so similar to the wording of the harms tests in the rest of the Act. The burden imposed on the government to justify the refusal to withhold information is clearly higher than many had believed it to be.

Finally

It is not my intention to leave the impression that attitude is the sole cause of problems under the Act. There are others. For example there will be delays that seem to be impossible to overcome; there will be problems of interpretation where attitude is not a factor. There are a number of such problems before the Federal Court and more such applications will probably be launched over the next few years. Nevertheless I believe that the approach or attitude of government advisors and administrators can have a positive effect on the operation of the *Access to Information Act*.

Mr. Tetro's speech was well received. Our office is aware of the difficult situation in which government lawyers find themselves. In the field of access to information, they must assist the government in upholding the principles of the *Access to Information Act*: that is, whatever is not exemptable should be released. However, government lawyers are also required to advise administrators who believe disclosure should be resisted.

Delays

DEADLINES: WHAT WAS SAID

Thus the bill sets down a precise deadline for responding to requests: 30 days. At the same time it allows a government institution in certain specified circumstances to extend that deadline. So that no extension is decided upon arbitrarily, the bill provides for the Information Commissioner to intervene and to review the extension. Experience has shown that the too rigid deadlines of the United States legislation are systematically disregarded because they are not very realistic and cannot be enforced by the courts. I fully expect that in those instances, when a request can be met in fewer than 30 days, this would be done. I think there would be that kind of co-operation and help within the public service and the government. And the best way to ensure that the legislation is administered with enthusiasm and despatch is to protect the ability of the government to administer it within the law. And that is the philosophy behind that aspect of the bill.

The Honourable Walter Baker, Q.C., P.C.
11 December, 1979
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-15

The rationale for the time limits in the Act is clear: Parliament wanted release to be made within reasonable periods of time. However, a government institution that wishes to avoid disclosure of a particular record has everything to gain by delay and the requestor has much to lose.

Unfortunately, delays continue to present a major difficulty in compliance with the Act and we therefore conducted a special examination of the problem this year. What follows are our findings.

We began giving priority to delay and time extension complaints in the fall of 1986 and one investigator is now assigned to deal exclusively with such complaints. That approach has greatly accelerated the processing of those complaints and resulted in a number of records being released earlier than they would otherwise have been.

The speeding up of our investigation of delay complaints helps but the elimination of the cause of delays is our goal. However, without a determined effort by government institutions, that is not likely to happen. This is because delays are largely systemic in nature: it is the way the requests are handled that results in delays and the process can only be

changed by government institutions, if the will and necessary resources are available.

When our investigation confirms an unjustified delay we report the matter to the minister concerned and recommend the immediate release of the records, subject to possible exemptions. If that recommendation is not acted upon we use the right to apply to the Federal Court for a review of a so-called deemed refusal to pry the records loose. On eleven occasions during the reporting year we instructed counsel to commence legal action in cases of delay and, in all eleven cases, the records were released before the matter could be heard by the Court.

Recently, we have, with some success, subpoenaed officials to explain the reasons for delays both before or after reporting our findings to ministers. The records were released promptly as a result of taking such drastic steps. However, one is left to wonder whether others who did not complain have had to wait even longer and, it goes without saying, that these formal processes ought not to become routine for an office modelled on the ombudsman. Further, they are costly and time-consuming and time is of the essence for most access requestors.

Usually, when we have resorted to legal action or the use of subpoena, the delay prompting the action was in the minister's office or at the direction of the minister's office. Departmental ATIP staff often have difficulty retrieving draft responses which have gone to the minister's office for approval. It seems that ministers' staff are not adequately briefed on the need for coping with the strict time limits imposed in the Act, nor are they always aware of the Information Commissioner's statutory role and authority.

During 1989-90, the Commissioner will seek meetings with deputy ministers to try to work out a solution to this particular problem.

TIME LIMITS: WHAT WAS SAID

I think you can have an unrealistic timeframe. The Americans have a 10-day timeframe, but the 10-day timeframe is never respected, basically--or very rarely, according to the information that I have. I think this is more properly the type of thing that the parliamentary committee that is going to be examining the act over its first few years of implementation would want to have a look at and make recommendations on after they have seen the act in operation.

I find it rather difficult to set a definitive period of time within which the head of the institution must give access to the record. Basically, if no notice is given the request is deemed refused and there are appeals to the Information Commissioner and from the Information Commissioner to the court. It is difficult to say, when you may have a request for a whole flood of material. I remember when I was solicitor general and a request came in from the Keable commission, for instance, for all the documents in possession of the RCMP in certain areas. The amount of time required to go through that is rather large, so it is rather difficult to give the undertaking that the answer must be given within a certain period of time. That is why we are trying to build into the clause the type of amendment recommended this morning, ensuring that notice be given to the Information Commissioner, which always gives the Information Commissioner the opportunity to ask questions. And there are limits set up in Clause 9(a)(b). You can go beyond the 30 days, having regard for the circumstances, if the request is for a large number of records, if consultations are necessary to comply with the request, and all that is reviewable by the Information Commissioner. That is the reason why I thought the additional safeguard of going the information commissioner route would be the appropriate way of handling the problem that has arisen and has been referred to in the committee.

The Honourable Francis Fox, Q.C., P.C.
11 June, 1981
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-43

The Act specifies that requestors must be given a reply within 30 days, either giving them access to the records or explaining why they cannot be released. That statutory time limit of 30 days may be extended for a reasonable period if the request is for a large number of records or requires

a search through a large number of records and meeting the time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution. The time can also be extended if there is a need to consult another party who has an interest in the record and that such consultation cannot reasonably be completed within the statutory time limit.

The key word is "reasonable." For example, there may be a legitimate need to consult but if that consultation can be done by telephone in a matter of minutes or hours it would be unreasonable to extend the time limit. The provision for extension is there to satisfy specified problems which the department would otherwise face in meeting the time limit. It is not there to be used as a convenient delay mechanism. The statutory time limit ensures that information is provided in a timely fashion and not at the convenience of the government institution. Abusing the time limits either by ignoring them or claiming unreasonable extensions is the same as denying access altogether.

The Problem

In the first five years of the existence of the *Access to Information Act* there were 362 delay and extension complaints representing 28 per cent of all complaints. Sixty per cent of them were found to be justified.

This, however, tells only part of the story. Our files show that almost 17 per cent of complaints about fees or exemptions also involve a delay about which no complaint was filed. The Act provides that information delayed is information denied. The 1987-88 annual report highlighted the problem of delays and indicated that the number of complaints about delay and time extensions had increased disproportionately each year. Again this year, more than a third of our investigations dealt with complaints about delays and unreasonable time extensions.

As a result, a general complaint about delays was initiated in September 1988 to identify the problem and possible solutions. The objective was to determine whether there were systemic causes behind the frequent failure to comply with legislated deadlines for release of records.

Method of Investigation

Data covering the first five years of operation were gathered from Treasury Board and from our own sources. These data enabled us to identify 31 institutions which had received more than 120 requests during that period. Together these institutions had received 92 per cent of all the access requests.

We then established a ratio of delays to total requests for each institution and selected nine for more detailed examination: National Archives, National Defence, Employment and Immigration, Finance, Health and Welfare, Indian Affairs and Northern Development, Revenue Canada (Taxation), National Capital

Commission and Supply and Services Canada. Five of these institutions had a high ratio of delays, three had a low ratio and the other was in the middle.

The annual reports these institutions produced on the administration of the Act in the first five years of operation were reviewed together with all the complaint files. Interviews were conducted with the access coordinators and, in some cases, with others involved in the response process.

The Result

All those interviewed were helpful and cooperative. They discussed the reasons for delays as they saw them and offered suggestions to solve some, if not all, of the problems.

The investigation identified the major problems to be staffing, the signing process, the consultation process and systems/resource problems.

Staffing

The largest single issue contributing to delays is the lack of human resources and the salary levels of those in some Access to Information/Privacy (ATIP) positions.

Delays occur most frequently when the ATIP staff, or a particular operational area in a government institution, has too many requests to manage at one time. This may happen because some positions are vacant or the number of requests has grown beyond the capacity of the staff to handle within the 30-day or extended time frames.

During the year there have been many changes within the ranks of ATIP staffs as experienced personnel move to better paying positions and lower-ranked positions are then left vacant or filled by inexperienced people.

A case in point is Indian Affairs and Northern Development which had a relatively low-paying level in the ATIP office and as a result experienced a 100 per cent change of staff over an 18-month period. Some of the positions remained vacant until they were recently upgraded. Clearly, staffing in this department was a major delay factor.

When the Act came into effect in 1983, many government institutions recognized the potential magnitude of the task facing them and asked Treasury Board for additional person-years (PYs). At that time they were told that no PYs would be made available until they had established the need based on actual experience and that whatever resources were committed to the access program had to come from existing personnel resources. As a consequence most ATIP organizations were started with few people and they stayed that way. Others have only recently increased their staff.

Some government institutions have recognized that additional staff is needed to manage the growing

number of information requests. Revenue Canada (Taxation) was faced with a sevenfold increase in requests in 1987-88 and responded by adding five new positions in the ATIP section and additional person-years in the operational area most directly affected by the requests.

National Defence has added three positions to its Access staff. Supply and Services has reacted to an increase in requests by adding six positions in the past year and it had plans to add three more but Treasury Board did not approve the latter increase. The National Capital Commission employed no person full-time on ATIP in the past but now recognizes that the number and complexity of requests warrant a full-time position. National Health and Welfare has added a position to the corporate ATIP Group and both National Health and Welfare and Employment and Immigration Canada have added person-years to the program areas where backlogs of access requests have developed.

Responding to access requests within the statutory or extended time limits requires an adequately-sized and fully-staffed ATIP organization. Many institutions have recognized this and have taken the first steps towards resolving the problem.

The Signing Process

The legislation gives the head of the institution the authority to grant access or apply exemptions to records requested under the Act. It also permits the head of the institution to delegate such authority to one or more officers of the institution. We found, however, that the number and level of the officers to whom power has been delegated can have an effect on the time required to obtain the necessary signature.

In four of the nine institutions we examined, the head of the institution has delegated the authority to release records and apply exemptions to the access to information coordinator. In three of these cases the institutions have low or better than average ratios of delay. In the fourth case the ratio is high but the delegation to the coordinator only occurred in December 1987 and before that the authority lay at the deputy minister level. In two other institutions the head has not delegated any authority to grant or deny access. At Finance, the Minister signs all responses and only when he is absent for ten days or more is authority delegated to senior management. In Health and Welfare the Deputy Minister recommends and the Minister approves all release decisions.

Retention of authority to release or deny access at the top-most level provides the head with maximum control over the content of responses but the price for that control is an increase in the number of clearance levels the response must pass through on its way to the top and the attendant risk of delay which increases with each level of review.

Two recent cases in Health and Welfare Canada illustrate the point. In one, a notice to a third party was sent 67 days after the request was received instead of within 30 days as required by the Act -- this because it took 34 days to obtain deputy minister approval to send the notice. In the second case the response to a simple request was 15 days late because it took 26 days to obtain ministerial authority to release the record.

At the other end of the scale is Indian Affairs and Northern Development where the authority is delegated to all managers down to directors general, regional directors general and directors who report to assistant deputy ministers. This represents about 40 people. We asked how the department achieved any consistency in its response decisions with such a large number of delegated officers. We were told that "with the increase in volume and complexity of requests over the years since the Act's inception, it has evolved in practice that only one ADM and the ATIP coordinator actually exercise the authority." Thus, the department functions like many others and the question is why so many individuals are given the authority in writing but not in practice.

Our conclusion is that the most effective delegation of power, to avoid delay, is where the authority to grant or deny access is given to the coordinator, particularly when this person holds a sufficiently senior position in the management scale and has direct access to the deputy head of the institution. Straightforward responses can be signed and released by the coordinator with the least possible delay while sensitive issues can be referred directly to the deputy head or the head for decision.

The Consultation Process

When one government institution consults another about records requested under the Act it normally gives the second institution a deadline for reply so that the first can meet its obligations under the Act. Generally speaking government institutions try to honour these deadlines because they know that next time they may be the ones seeking a quick reply from another department.

It is less easy and sometimes impossible, however, to impose such deadlines when consultations are necessary with an agency of another government or nation. In these cases it is extremely difficult to determine how long any extension of the initial 30-day time limit ought to be and many delays are the result of missing these extended time limits.

Unfortunately, there is no simple solution. Institutions use their best judgment based on experience but theirs is an educated guess at best. Many institutions follow the practice of releasing what material they can by the deadline and advising the requestor that the decision on the remaining material will be made when the results of the consultation are known.

In some cases when a reply to a consultation has not been received by the deadline it may be acceptable to deny access pending receipt of the authority to release from the party being consulted. This could apply, for example, where a document was originally received in confidence from another government but there is reason to believe it may now be releasable.

A letter from the Executive Secretary of the Security Review Committee to the Information Commissioner illustrates the dilemma an institution faces when control of the response is not within its power:

> "I think you know that our Chairman has a long history of personally supporting greater access for Canadians to their Government's information. The Review Committee and its staff have made a great deal of long-secret information public during the last four years. I strongly believe that there is still far too much unnecessary secrecy. Yet, despite these attitudes and our best efforts, we have now had two complaints against us judged to be well-founded by your office.
>
> Though we must make forecasts about how much time will be required to respond to an applicant, we have no control over the departments doing the work. In such a situation, I cannot see how we can avoid being wrong fairly often. Surely it would be more sensible to decide whether complaints were well-founded based upon the actual time taken to respond, relative to the workload involved, rather than upon an initial forecast of the time required to respond.
>
> In any event, I think you should know that you have some very strong supporters of your mandate in this organization; supporters who find the process extremely frustrating."

We do understand, but must always explain that whatever the past record of an institution might be, we must still deal with each complaint on its particular merits and the wording of the Act.

The Act stipulates extensions must be for fixed periods and the institution receiving the access request must press the other party for a response within a reasonable, fixed time. While we sympathize with the difficulties the responsible institution may experience we have no choice other than to find a complaint justified when the time limit has been exceeded.

Systems/Resource Problems

Other problems which contribute to delays are a lack of such technical resources as EDP tracking systems, poor record retrieval systems, a lack of operating instructions for the ATIP function and decentralized response systems which give coordinators little control over timing.

Tracking

While lack of an EDP system may not be a primary cause of delay it contributes to the problem when other factors are present. For example, the lack of a computer system exacerbates the problem caused by a shortage of personnel and it may greatly extend the time required to prepare statistical and other returns, time which could otherwise be spent on processing access requests.

Most large government institutions have computer tracking systems to help manage access requests. Some, like Supply and Services Canada and Employment and Immigration, have recently acquired such systems while others are planning to do so. Since many ATIP offices do not have enough personnel to begin with, labour intensive manual systems are not an effective means of tracking the progress of access requests.

Retrieval

Some institutions have difficulty identifying and retrieving records because of inadequate cataloguing and retrieval systems. This does not appear to be a major cause of delay but it is a contributing factor.

The improvement of records management in government institutions is a high priority in the National Archives' current five-year plan. A new training program in the field of records management is one of several initiatives designed to improve the situation but inadequate retrieval systems problems will not be solved quickly.

Instructions

Almost six years after introduction of the *Access to Information Act* some government institutions have yet to publish operating procedures for the ATIP function. Again, this may not be a major factor contributing to delays but it can and does lead to problems when new ATIP staff and people responsible for reviewing records do not know what is required of them.

Decentralization

National Health and Welfare is the one department we are aware of with a decentralized ATIP system. At this department, requests may be addressed to the corporate access coordinator or to any one of eight branch coordinators. The ATIP coordinator and other resources in the branches are not under the control of the corporate coordinator. That person is not always aware of what requests have been received by a branch, what extensions have been invoked, what consultations are in progress or when the response is due. Even though all responses are routed through the corporate coordinator before going to the Minister for approval, the corporate coordinator does not exercise sufficient control over the process. This may change when the planned computer tracking system linking the corporate and branch

coordinators is installed but it remains to be seen what degree of effective corporate control can be exercised when the ATIP resources are not centrally controlled.

Solution to the Delay Problem

Our investigation has concluded that most delays are caused by shortages of trained staff, the procedures for obtaining signed authorizations and the need for consultation.

Except in the case of some delays due to consultations, we believe the solution must be found within the institution concerned. Further, if delays persist after all other remedies have been exhausted the only solution is to commit enough resources to enable both ATIP and other departmental staffs to process access requests within the time constraints imposed by the Act. Coupled with a commitment of resources is the establishment of a signing process which does not have so many approval levels making delays inevitable.

The achievement of both these aims requires the strong support of both the head and deputy head of an institution.

The head of the institution must be prepared to delegate others to make judgments on the release of records. Furthermore, when it is necessary to refer an access request to the head of the institution, the staff surrounding the head must be aware of the legal obligations imposed by the Act.

Why The Process is Slow--Other Factors

Two other factors lengthen the time between access request and receipt of records: the need for institutions to sever and release non-exempt portions and the duty to treat individuals and third parties fairly.

SEVERANCE: WHAT WAS SAID

[The department] informed me that "all the remaining records are exempt from disclosure in their entirety pursuant to subsections 13(1) and 15(1)."

It seems to me that this violates the principle of severability, given in section 25 of the Act. I also suspect that much of the severance that they have made could not be justified under 13(1) and 15(1). However, I cannot determine if this is in fact the case. It may have been possible for me to assess the reasonableness of the severances if the severances were discrete, leaving at least some of the context. I must say that, overall, [the department] seems to be ignoring more and more the principle of severability. It may be that they are overworked; it may be that, by so doing, access to records can be restricted by procedural means.

I ask you, then, to investigate the above request.

A Complainant
From a 1988 letter to the
Information Commissioner

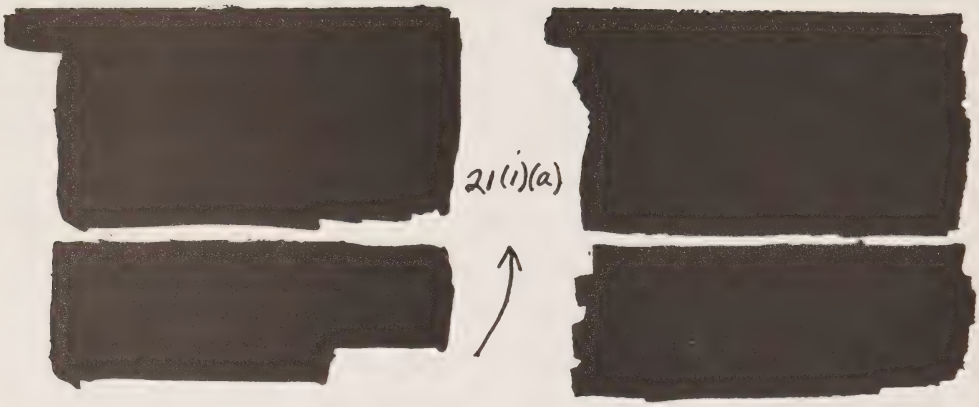
Section 25 requires the institution to disclose any part of the record that can "reasonably be severed from" the parts that are exemptable.

This provision continues to cause problems. Records can be voluminous and institutions are reluctant to spend hours identifying and preparing for release of the non-exemptable parts. Often they claim that without the parts that are exempted the remainder is meaningless.

We believe that only the requestor can say that part of the record is meaningless. For example, a subject heading may amount to meaningful information, despite the deletion of the material following the heading.

The size of the record may convey something to the requestor, so the inclusion of blank numbered pages may be useful, although in some instances the size of the record may itself be exemptable. Material that indicates the length of a discussion, or the fact that a decision was not unanimous, will probably be useful to the requestor although the substance of the discussion or decision may have been exempted.

Frequently our investigations have shown that institutions have not made the severance that we think should have been made. In these cases, we recommend that officials consider the application of section 25. Often we are then asked to specify those parts

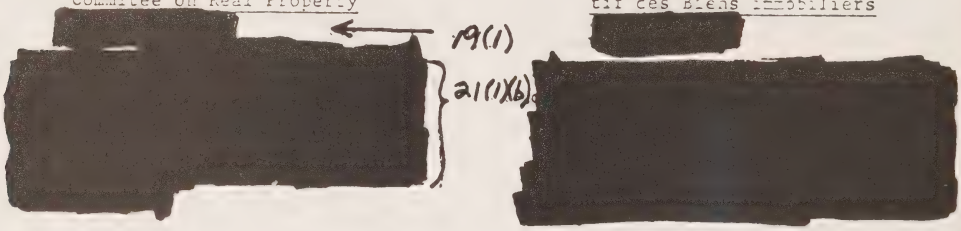


On a motion by V. Dupuis, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur une motion de V. Dupuis, appuyée par B.C. Ross, ADOPTÉE.

4.2 Appointment to the Advisory Committee on Real Property

4.2 Nomination au Comité consultatif des Biens immobiliers

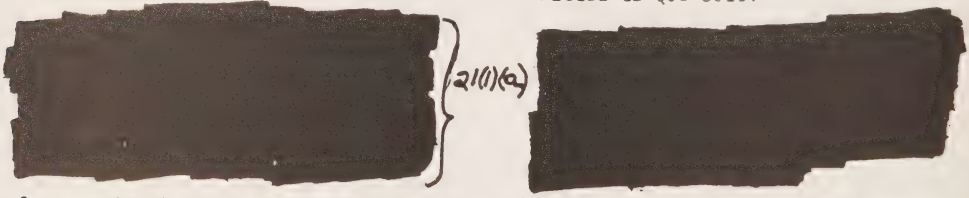


The Committee, having considered the motion by the Vice-Chairman of the Commission,

MADE THE FOLLOWING DECISION:

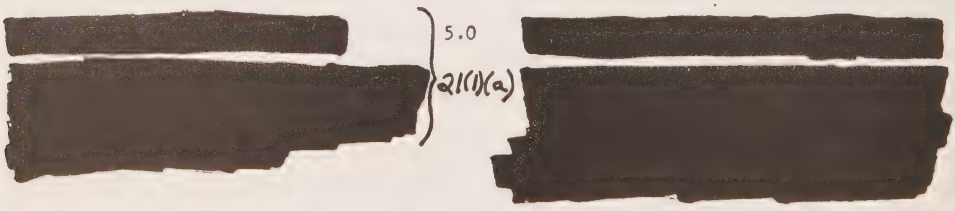
Le Comité prend en considération la motion proposée par le Vice-président de la Commission, et

DÉCIDE CE QUI SUIT:



On a motion by P. Bastien, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur motion de P. Bastien, appuyée de B.C. Ross, ADOPTÉE.



of the record that we think should be severed and released. While we are willing to give examples to assist the institution, section 25 requires the institution, not us, to examine the record and find the parts that the requestor is entitled to have. Nonetheless, institutions often release only the particular parts that we have specified as examples. This produces further protracted discussions and attempts to have institutions do what is required of them, while the requestor must continue to wait for records to which he or she is entitled.

Institution officials may think that we are being unreasonable in our efforts to see that requestors get every word of a record that may be meaningful to them and which is not exemptable. When we cannot reach agreement with an institution, and the words in question seem unlikely to add materially to the information of the requestor, we will so tell the requestor. At the same time, however, we explain that the requestor must decide whether we should pursue release of the severable material.

We believe we must continue to monitor closely application of section 25. If we do not do so, there may be a tendency to less and less severance and, therefore, an unwarranted and improper failure to provide disclosable parts of requested records.

The preceding page is taken from released records to indicate the amount of work and thought that must go into proper severance.

THIRD PARTY RIGHTS

The process is inevitably slowed down by the requirement in the Act to consider the rights of individuals and third parties whose information may be the subject of access requests.

Records must be reviewed at the departmental level to ensure that no protected personal information is released under the Act. This may involve contact with the individual, departmental lawyers and the Privacy Commissioner. The Act sets out specific procedures for notifying third parties before an institution releases confidential business information. The third parties may consent or seek judicial review to try to prevent release.

Similarly, the Information Commissioner must notify third parties and give them an opportunity to make representations before a recommendation for release is made to a minister.

There can be no quarrel with the need to follow procedures that are intended to introduce a proper balance among competing interests. They are mentioned here only to illustrate that one person's right to timely release of a record may be severely hampered by another party's right to try to block such disclosure.

Third party procedures inevitably delay access requests and court procedures commenced by third parties cause particular problems of delay for access seekers.

Third Party Rights to Block Release

When a person requests records that contain information about a third party, it is possible that section 20 of the Act will apply. The section contains a prohibition (with some exceptions) against the disclosure of records where disclosure is likely to injure third parties. These include records containing trade secrets, confidential financial or commercial information supplied in confidence by the third party to the government, and other records where disclosure might reasonably be expected to prejudice the competitive position of the third party or interfere with negotiations by the party.

When the institution examines the records requested and intends to disclose them, but believes that they might contain material described in section 20, it must, within 30 days after receiving the request, notify the third party and give it an opportunity to make representations against disclosure.

The third party has 20 days in which to do this, following which the institution has a further ten days in which it must make a decision on whether it intends to release the record. The third party is notified of the decision, and if the decision is to release the records the third party has another 20 days after the notice is given in which to request a judicial review under section 44. The government institution must notify the requestor when a review under section 44 has been sought.

Since the Act came into force there have been 133 applications under section 44. When one is filed the government institution is unable to provide the records to the requestor unless the application for review is withdrawn or judgment is given mandating release.

This process frequently takes a great deal of time. An application under section 44 is heard at a date to be fixed by the Court, and the Court is unlikely to do so until one of the parties makes application for this to be done.

In the 29 cases in which the Court has pronounced judgment the average time from the launching of the application to the date of the judgment was about two years. In 51 cases the third party withdrew the application for review before the case was heard. On average, the withdrawal did not take place until more than a year after the application was made.

The requestor, unless he or she chooses to become a party to the action, is powerless to expedite matters. The third party will probably think its interests are best served by a delay in hearing the case, thus putting off any possible court order for the release of the record. The government

institution may, for one reason or another, make no effort to bring the case on for hearing. At the end of the fiscal year there were 53 section 44 cases outstanding, many of which have likely remained on the Court records because neither the third party nor the government institution has moved to expedite the hearing.

Who is, or should be, responsible for seeing that section 44 applications are dealt with within a reasonable time? Is it the third party, which has applied for an order prohibiting release? Is it the government institution, whose willingness to comply with an access request has for the time being been thwarted by the application? Or is it the requestor, whose wish to have access to records continues to be frustrated?

Requestors could, under subsection 44(3), become a party to the review, and thus be able to apply to have the case heard without further delay. But, we believe, they should not have to do this. Treasury Board has recently publicly confirmed that the anonymity of requestors under the Act should be preserved. (Access to Information and Privacy Implementation Report No. 15, January 18, 1989) We agree. And even if requestors do not object to disclosing their identities, there seems to be no reason that they should have to make special efforts to ensure that a disagreement between the government institution and the third party be speedily resolved. If the requestor chooses not to appear as a party, responsibility for eliminating undue delays must rest on either the government institution or the third party.

Normally an applicant in any matter before a court has the conduct of it and responsibility for bringing it on for hearing. But, as we said, in section 44 applications, delay serves the interests of the third party, and it would be unrealistic to expect it to expedite such a hearing.

What is the responsibility of the government institution? It is under a statutory duty to release records when a request is made under the Act, unless there is an exemption provided by the Act. It has examined the record and concluded that there is not an exemption that should be claimed (at least for certain parts of the record) and, particularly, that section 20 does not apply.

The institution is, because of the section 44 application, prevented from carrying out its duty under the Act until the application is heard and judgment given. Accordingly, we believe, the head of the institution is under a duty to see that section 44 applications are reviewed by the Court as speedily as is practical.

Should the Commissioner seek to intervene in section 44 cases? We could become a party under paragraph 42(1)(c) with leave of the Court, and leave would likely be forthcoming if we could show that we had an

involvement in the matter or that a novel point of law affecting the operation of the Act was likely to arise. However, since the government institution had decided to release the records, and was only prevented from doing so by the action of the third party, we would probably not have received a complaint from the requestor. Indeed, in the vast majority of instances the first indication we have that a section 44 application has been launched is when we examine the Court register. We have no knowledge of the facts involved if we have not received a complaint. Frequently the arguments of the third party are in a confidential affidavit to which we would have no access unless we became a party.

It would be quite impractical for us to inquire into the facts of the many section 44 applications, 49 of which were filed in this reporting year. Nor should we need to consider applying to intervene as a party. The government, in these cases, has taken the position that the records should be disclosed since they were not within section 20. We would certainly not argue against the government's view, so that for us to intervene would be quite unnecessary so far as the issue before the Court is concerned. For us to become involved in the court proceedings would be to spend time and money doing something that the institution should be doing.

We are concerned that the government has not brought these cases on for hearing expeditiously. Our concern is serious because delay can mean a requestor is deprived of his or her rights. Section 31 of the Act requires that a complaint be made within one year from the time the request for the record is made. A third party, by making an application under section 44, blocks the disclosure of records until final disposal of the action. As noted earlier, frequently this takes more than a year.

Thus, the requestor is left unable to make a complaint under the Act and the failure of the government to press for timely disposition of the case has meant the loss of a requestor's right.

Delays in our Office

A major portion of this report deals with the matter of delays generally in government institutions but we would be remiss if we did not acknowledge that this office has its share of delayed investigations.

One problem is that not only is the number of complaints increasing but so is the complexity of the records involved. In the early years only one visit to a department was required to

resolve most complaints. Now it takes on average between five and six visits.

Another problem arises from the limitations on the delegation of investigations relative to international affairs and defence contained in subsection 59(2) of the *Access to Information Act*.

The subsection reads:

> 59.(2) The Information Commissioner may not nor may an Assistant Information Commissioner delegate the investigation of any complaint resulting from a refusal by the head of a government institution to disclose a record or a part of a record by reason of paragraph 13(1)(a) or (b) or section 15 except to one of a maximum of four officers or employees of the Commissioner specifically designated by the Commissioner for the purpose of conducting such investigations.

The investigators assigned to these investigations carry a heavy caseload not only because of the limitation in their number but also because the sections mentioned relate to international relations or defence, and complaints in those areas generally are complex and usually concern voluminous records. The result is an even greater backlog of these type of complaints.

Delayed investigations contribute to the frustrations of those who seek access to government records and we are acutely aware of the need to improve our response time to complaints.

SUMMING UP

ON PATIENCE: WHAT WAS SAID

To turn around a huge loaded oil tanker steaming full speed ahead is child's play when compared with the difficulty of engineering a significant change of direction for the ship of state. The latter task is beyond the capacity of particular governments between elections. It is a task for decades of clear-sighted leadership possessed of a vision of an alternative relationship between state and society.

Alan Cairns
"The Embedded State: State-Society Relations in Canada"
from *State and Society: Canada In Comparative Perspective*
Keith Banting, Research Coordinator, p.57, Vol.31, 1985
University of Toronto Press

The Canadian experience with freedom of information bears out the truth of those words. After six years, it still appears that those who pressed for the enactment of what became the *Access to Information Act* were ahead of their times. Will the year 2001 be the year Canadians can finally take the right to access to information for granted?

The Canadian *Access to Information Act* is one of the best access laws in the world. This is partly because the Act gives the Information Commissioner direct access to all records subject to the Act and to all administrators. Our investigators review the records that are in issue and try to persuade the government institutions to abide by the time limits and to release everything that is not subject to exemption. They insist on adherence to the severability principle because, to do otherwise, amounts to taking the path of lesser resistance, that is, substituting our judgment arbitrarily for that of the information seeker.

Consequently, both the government and the bureaucracy may consider the Act more intrusive than they would a law that provides for judicial review in the first instance.

Open government costs money and requires a positive attitude. Canada's federal government has taken some steps forward in its commitment to enhance the status of its access coordinators and in its plans to create a training program on access and privacy. They have also provided more staff for our office, another positive sign of its willingness to assist users of the Act.

Could it be that there has been an order to the helmsman to sharply change course?

Complaints by Number

THE NUMBERS

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 4,535 complaints have been received. Table 1 shows the status of complaints while the other tables show their distribution and disposition.

Of the 2,811 complaints received this year, 2,235 concerned a series of related access requests made to one department.

Table 1
STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1988 to March 31, 1989

PENDING FROM PREVIOUS YEAR	431
OPENED DURING THE YEAR	2,811
COMPLETED DURING THE YEAR	642
PENDING AT YEAR-END	2,600

THE TERMINOLOGY

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, or criminal proceedings where an accused is found guilty or not guilty, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation, a process which leads to a variety of findings, dispositions and results.

The **complaint category** describes the kind of complaint we dealt with. Most complaints concern a government institution's refusal to disclose all or part of a record requested under the Act, but we are also required to investigate complaints about extended time limits to respond, fees assessed, the language of records disclosed, publications required under the Act and other related matters.

Our **finding** is our assessment, on the merits, whether a complaint was justified or not justified. The complaint may be relatively minor--one page exempted out of several hundred--or may be rectified immediately by the department. In making our finding, however, we ask ourselves whether the complainant was justified in lodging the complaint. It is not for us to decide whether the single page that the department withheld and the complainant was concerned about really was not very important.

The **disposition** of a complaint describes what we did about it. We attempt to mediate disputes between the complainant and the government institution concerned to achieve an acceptable resolution. If these efforts are not successful, the complaint will be reported to the head of the government institution as well-founded and, depending upon the

circumstances, specific remedial action may be recommended. If we find a complaint to be not justified, it is dismissed with no further action required by the government institution involved. Occasionally complaints are discontinued or abandoned while our investigation is still in progress. In such instances our finding will depend upon the merits of the case as we were able to assess them up to the time that our investigation was terminated.

The **result** of the complaint is the action taken by the government institution following our investigation. In many instances no action was required because steps had been taken to rectify the matter complained about as soon as we became involved.

A **government institution** is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is therefore subject to the Act. A reference to "The Minister" usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by regulation under the Act as the head of the government institution. For example, the Chairman of the Canadian Aviation Safety Board is the head of that government institution.

COMPLAINT CATEGORY

The Information Commissioner is required to receive and investigate complaints about the following:

Refusal to Disclose

Complaints from persons who have been refused access to a record requested under the Act or a part thereof. These complaints include matters such as the ground under the Act cited by the government institution to exempt the record from disclosure or to exclude it from the ambit of the Act, inability to find the requested record immediately, or the failure to provide an acceptable reason for non-disclosure.

Delay (Deemed Refusal)

Complaints from persons who allege that they have not been given a response to their access request within the time limits prescribed under the Act. (If a response is late, the government is deemed to have refused disclosure.)

Time Extension

Complaints from persons who consider extensions of time limits to respond to access requests to be unreasonable.

Fees

Complaints from persons who have been required to pay fees under the Act which they consider unreasonable.

Language

Complaints from persons who have not been given access to a record in the official language requested or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate.

Publications

Complaints in respect of the Access Register, periodic bulletins or other publications which the government is required under the Act to make available throughout Canada.

Miscellaneous

Complaints in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

FINDING

Justified

We found merit in the complaint. A legal right had been denied or the spirit of the Act had not been followed.

Not Justified

We were unable to find any denial or legal rights or unfair treatment. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate.

DISPOSITION

Reported as Well-Founded

We were not able to achieve a satisfactory resolution through mediation. The Commissioner reported the findings of the investigation to the Minister, along with any recommendations for remedial action which the Commissioner considered appropriate. In some instances it was too late for mediation or remedial action. A report was made to the complainant.

Resolution Mediated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The government was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and to the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Discontinued

Our investigation was terminated at the request of the complainant or was abandoned by the complainant before its merits could be fully determined. Discontinued cases are dismissed as unjustified unless it was reasonably clear at the time our investigation was terminated that there was some merit to the complaint. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Dismissed

Because we did not consider the complaint justified, no further action by the government institution was called for. No recommendation was made to the Minister. A report was made to the complainant and to the government institution about the investigation.

RESULT

Remedial Action

Remedial action was taken (or proposed) by the government institution and we were satisfied that this action was sufficient to rectify the matter complained about.

Insufficient Action

Although we recommended that the government institution take some remedial action in response to the complaint, the Minister refused to implement our recommendation, or the action taken (or proposed) was inadequate or inappropriate.

No Action Required

In the circumstances it was not necessary or not possible for any remedial action to be taken. In some instances the government institution had resolved the complaint before we became involved, or it was too late to do anything about the complaint.

Table 2
FINDINGS, DISPOSITIONS AND RESULTS OF COMPLAINTS (BY COMPLAINT CATEGORY)

April 1, 1988 to March 31, 1989

FINDING	JUSTIFIED					NOT JUSTIFIED			
DISPOSITION	REPORTED TO MINISTER AS WELL-FOUNDED			RE-SOLUTION MEDIATED	DISCON-TINUED	DIS-MISSED	DISCON-TINUED		
RESULT	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	INSUF-FICIENT ACTION	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	TOTAL	
REFUSAL TO DISCLOSE	15	2	14	83	6	190	18	328	51%
DELAY (DEEMED REFUSAL)	44	58	11	2	1	33	2	151	24%
TIME EXTENSION	7	19	4	9	0	49	0	88	14%
FEES	0	0	0	7	0	23	8	38	6%
LANGUAGE	0	0	0	0	0	2	0	2	-
PUBLICATION	0	0	0	0	0	0	0	0	-
MISCEL-LANEOUS	0	1	0	2	0	28	4	35	5%
TOTAL	66	80	29	103	7	325	32	642	100%
	10%	12%	5%	16%	1%	51%	5%	100%	

HOW DO OUR FINDINGS REFLECT ON THE GOVERNMENT INSTITUTION?

It is difficult to assess a government institution's performance under the Act simply by looking at the numbers of complaints we consider justified and not justified.

As can be seen from our case summaries, many justified complaints entail serious breaches of rights under the Act or manifestly improper treatment of access requests. Others are less serious in nature. Occasionally government access to information officials will say that it seems unfair for us to consider a complaint about one aspect of an access request to be justified when the request in all other respects was handled properly. It may also seem unfair to tag a complaint as justified when the government institution took immediate steps to remedy the complaint and did so to the complainant's satisfaction.

Our statutory mandate under the *Access to Information Act* is to investigate and report on the complaint as it was lodged with us. Our finding is not altered because the matter complained about may seem insignificant or because we considered only one portion of the complaint to be justified. However, wherever possible we try to point out the positive aspects of the manner in which a request was dealt with.

By the same token, we do not make findings in respect of matters not complained about, even though in the course of our investigation we may notice, for example, that an improper time extension has been invoked or a statutory time limit has been exceeded.

When looking at the numbers of complaints against a government institution, one must also bear in mind how many access requests they have processed (the Treasury Board maintains this data) and the nature of the organization. Departments such as Revenue Canada deal with confidential taxpayers' information which they must exempt, and in doing so tend almost to invite complaints.

This year we have expanded Table 3 to show another feature of the performance of individual government institutions--the results of complaints.

It is significant to note that in the vast majority of cases no further action was required by the institution, either because the complaint was not justified or because action had already been taken by the time we became involved.

Table 3
FINDINGS AND RESULTS OF COMPLAINTS (BY GOVERNMENT INSTITUTION)

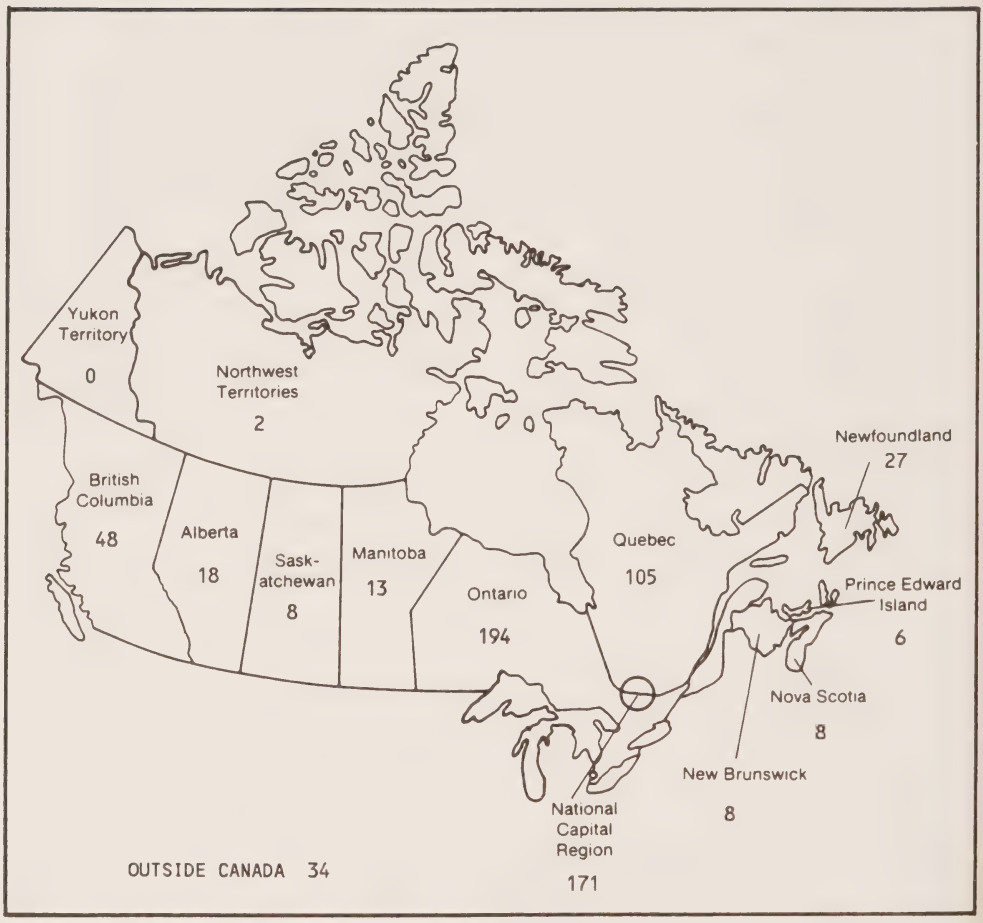
April 1, 1988 to March 31, 1989

FINDING	JUSTIFIED			NOT JUSTIFIED	
RESULT	INSUF-FICIENT ACTION	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	TOTAL
AGRICULTURE	2	2	-	10	14
ATOMIC ENERGY OF CANADA LIMITED	-	-	-	1	1
ATOMIC ENERGY CONTROL BOARD	-	1	1	1	3
CANADA COUNCIL	-	-	-	1	1
CANADA MORTGAGE & HOUSING CORPORATION	-	1	1	2	4
CANADIAN AVIATION SAFETY BOARD	-	1	-	3	4
CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION	-	1	-	-	1
CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION	-	1	-	1	2
CANADIAN INTERN'L DEVELOPMENT AGENCY	-	-	-	2	2
CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION	1	1	1	1	4
CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE	1	4	1	35	41
COMMUNICATIONS	-	4	1	2	7
CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS	-	-	1	6	7
CORRECTIONAL INVESTIGATOR	2	-	-	1	3
CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA	-	26	10	37	73
EMPLOYMENT AND IMMIGRATION	3	16	9	23	51
ENERGY, MINES AND RESOURCES	-	2	-	5	7
ENVIRONMENT	1	-	7	12	20
EXTERNAL AFFAIRS	3	12	2	23	40
FEDERAL BUSINESS DEVELOPMENT BANK	-	2	-	3	5
FISHERIES AND OCEANS	1	1	1	5	8
FINANCE	-	3	1	7	11
FOREIGN INVESTMENT REVIEW AGENCY	-	1	-	-	1
HEALTH AND WELFARE	5	16	10	20	51
INDIAN AFFAIRS & NORTHERN DEVELOPMENT	-	3	2	7	12
INSURANCE	-	-	-	2	2

FINDING	JUSTIFIED			NOT JUSTIFIED	
RESULT	INSUF-FICIENT ACTION	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	TOTAL
INVESTMENT CANADA	-	-	-	2	2
JUSTICE	-	7	1	2	10
LABOUR	-	-	-	1	1
NATIONAL CAPITAL COMMISSION	1	3	2	6	12
NATIONAL DEFENCE	2	7	5	12	26
NATIONAL ENERGY BOARD	-	-	-	1	1
NATIONAL PAROLE BOARD	1	-	1	2	4
NATIONAL RESEARCH COUNCIL	-	-	-	1	1
PRIVATIZATION AND REGULATORY AFFAIRS	-	3	1	1	5
PRIVY COUNCIL OFFICE	2	2	-	4	8
PUBLIC ARCHIVES	-	2	-	7	9
PUBLIC SERVICE COMMISSION	-	1	-	-	1
PUBLIC WORKS	-	3	2	6	11
REGIONAL INDUSTRIAL EXPANSION	1	-	-	5	6
REVENUE CANADA (CUSTOMS AND EXCISE)	-	4	9	7	20
REVENUE CANADA (TAXATION)	1	16	8	37	62
ROYAL CANADIAN MINT	-	-	1	-	1
ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE	-	4	-	13	17
SECRETARY OF STATE	-	1	-	3	4
SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE	-	1	1	-	2
ST. LAWRENCE SEAWAY AUTHORITY	-	-	-	1	1
SOLICITOR GENERAL	-	4	1	6	11
SUPPLY AND SERVICES	1	3	2	22	28
TARIFF BOARD	-	-	-	1	1
TRANSPORT	-	6	3	7	16
TREASURY BOARD	1	2	2	-	5
MULTIPLE DEPARTMENTS	-	2	-	-	2
TOTAL	29	169	87	357	642

Table 4
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS (BY LOCATION OF COMPLAINANT)

April 1, 1988 to March 31, 1989



Cabinet Confidences (Section 69)

The *Access to Information Act* does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada --Cabinet confidences, as described in section 69--even though these records may be under the control of a government institution. Thus, the government may cite this provision when refusing disclosure of such a record requested under the Act.

The Information Commissioner, during a complaint investigation, has the authority, notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, to examine any record to which the Act applies. However, Cabinet confidences are subject to the "normal" laws of evidence, including the *Canada Evidence Act*. Under that statute, a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council can certify in writing to a court, or other authority with the power to compel production of information, that the information sought constitutes a Cabinet confidence and does not have to be produced. As a result, when we receive a complaint involving non-disclosure of Cabinet confidences, we accept the fact that a government institution may refuse to let us examine the records in question.

Upon request, the Minister responsible for the government institution involved, or the Clerk of the Privy Council, will certify to the Information Commissioner in writing that the records fall within the description in section 69 of the Act and therefore are not subject to disclosure even to the Commissioner.

Of the 642 complaints investigated and reported on this year, 35 involved claims of Cabinet confidence, usually in conjunction with other grounds for refusing disclosure. In 19 cases the non-disclosure complaint was dismissed completely, while 16 cases resulted in a mediated resolution. We did not recommend disclosure of any records claimed by a government institution to be Cabinet confidences.

Table 5
COMPLAINTS INVOLVING REFUSAL TO DISCLOSE CABINET CONFIDENCES

April 1, 1988 to March 31, 1989

DISPOSITION OF THE CABINET CONFIDENCE EXCLUSION	DISCLOSURE RECOMMENDED	RESOLUTION MEDIATED	DISMISSED	TOTAL
CERTIFICATE NOT REQUIRED	0	8	11	19
CERTIFICATE REQUIRED	0	8	8	16
TOTAL	0	16	19	35

This report summarizes 20 cases typical of those dealt with by the three commissioners between April 1, 1988 and March 31, 1989. Each case has a caption to help readers identify particular interests. Also shown at the beginning of each case are such particulars as the department involved, the nature of the complaint and the outcome. These items form the basis for the annual statistical tables produced in the Complaints by Number section.

Third Parties Get Second Chance

File: *0524*

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - [20(1)(b), (c), (d)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Remedial Action Taken*

An individual made a request under the *Access to Information Act* to the Department of External Affairs for

> "copies of export permits for goods that fall under section 7 of the *Export Control List* [military hardware] for the period beginning January 1, 1984, to the present for ...Angola, Central African Republic, Chad, Ethiopia, Namibia, Uganda, Zimbabwe, El Salvador, Haïti, Pakistan, Libya, Iraq, Iran, Lebanon, Syria, Yemen (People's Democratic Republic)."

Export permits indicate the name of the exporter, the destination of the goods, their country of origin, a description of the goods, their quantity and approximate value. Permits are necessary to export goods on the Export Control List but a permit is simply permission and does not mean that the goods actually were shipped.

External Affairs exempted everything except the permit number and date of issue on the ground that disclosure would reveal commercial information provided to the government in confidence by a third party, or information which could be materially injurious to a third party, prejudice its competitive position or interfere with contractual or other negotiations.

When External Affairs consulted the third parties about disclosure, most objected, explaining that the information in the export control permits was provided in confidence and has consistently been treated that way by them. In some cases the third parties pointed out that the terms of their contracts, or the laws of foreign countries, impose an obligation of confidentiality. They also argued that in the business of military goods, their market activities and prices generally are not known to their competitors, and disclosure even of the fact that a third party proposes to export to a particular country could be damaging to its competitive position or to contractual negotiations in which it is involved. We accepted these explanations and did not recommend

disclosure over the third parties' objections.

However, we did not agree that copies of permits to export goods should be withheld from disclosure in five cases where the relevant third parties, having been given notice of the department's intention to disclose and the opportunity to present reasons against disclosure, failed to do so. Of these five, three even consented to disclosure.

Yet, External Affairs officials refused to release these records on the ground that, even though third party "A" consents or has no objection to disclosure about its own export permit, External Affairs should not disclose the record because disclosure could have an adverse effect on third parties "B", "C", and so on.

The officials said that the Minister could refuse disclosure where he believes it is in the third parties' best interests. They also pointed to the "mosaic effect" whereby information released about some of the third parties would reveal a pattern which would disclose information about other third parties. No evidence supported this argument and it was not one which we found intrinsically credible. To the contrary, the representations made by many third parties spoke strongly about the effect which disclosure of their own export permits would have on their own competitive position but none of them even suggested that they would be adversely affected by the disclosure of export permits dealing with other exporters.

After more than two years of meetings and exchanges of correspondence, we recommended to the Secretary of State for External Affairs that he disclose to the complainant full copies of the export permits requested under the Act where the relevant third party had no objection.

The department responded:

> "We are seeking comprehensive legal advice and are also consulting again with the companies to whom the export permits in question were issued. We are of the opinion that too much time has passed since our earlier correspondence with the companies. Furthermore, the political sensitivities of some of the export destinations for the goods being exported has changed and it would not be correct to disclose documents today on the basis of approval, or no comment, in response to departmental correspondence sent over two years ago."

This concerned the Commissioner. We of course would not favour disclosure if a third party had given an uninformed consent or had been tricked or misled into consenting to disclosure, but we felt that the department should consider seriously the prejudicial effect on the rights of the requestor where a third party is

asked whether it wants to reconsider the whole matter. The third party's perception of a lot of red tape, from which it could extricate itself simply by withdrawing consent, could have a coercive effect which could be as unfair to the requestor under the *Access to Information Act* as an uninformed consent would be to the third party. We suggested that the change in circumstances referred to by the department would have to be very grave indeed to warrant the prejudicial effect which such action would likely have on the requestor's rights under the Act.

External Affairs nevertheless went ahead with further consultations and reported that three of the exporters had indeed changed their minds and were now asking that External Affairs not disclose the information provided on their export permit applications. The fourth reiterated its consent to disclosure and the fifth did not reply at all. Records about the fourth and fifth exporters were disclosed to the complainant.

We reported to the complainant that the department was unfair in its handling of the request by refusing to disclose records where initially there was no protest and then by effectively coaxing third parties into objecting to disclosure. However, it would have been equally unfair to recommend disclosure where there is reason to believe that a third party has a legitimate objection and for this reason only we did not do so.

Exemption May Depend On Context

File: *0644*

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - [16(1)(a)(i)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

It is an accepted principle of access to information that use of an exemption may depend upon the context in which information appears. A journalist asked the Department of External Affairs for all records related to the monitoring of a certain corporation's activity, including export permits, inspection reports, warnings about import/export controls and related correspondence with United States officials. One document was withheld on the ground that it contained information obtained or prepared by an investigative body in the course of lawful investigations pertaining to the detection, prevention or suppression of crime.

When the journalist complained about this exemption, we questioned its validity because the document initially had been prepared by the Department of External Affairs and subsequently given to the investigative body. We thought it would be unfair for External Affairs to exempt an otherwise innocuous record from disclosure simply because an investigative body had requested and obtained the same information. Was it possible that by claiming the exemption External Affairs had in effect disclosed that an investigative

body was interested in the document, effectively creating a ground for withholding it where none existed before?

Our inspection of the document found that it had been prepared solely for the investigative body and its contents made this obvious; consequently, the exemption was legitimate and our concern unfounded.

Income Tax Records Remain Secret

File: *0792*

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Refusal - [16(2)(c), 21(1)(a), (b), 22, 24(1)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A lawyer acting on behalf of corporation X asked Revenue Canada for records dealing with corporation X's forgiveness of a loan owed by corporation Y, including audit working papers and other internal documents used by Revenue Canada. The lawyer complained to our office when Revenue Canada exempted portions of the requested records under subsection 24(1) [disclosure is restricted under another statute--section 241 of the *Income Tax Act*], paragraph 16(2)(c) [disclosure could facilitate the commission of an offence], paragraph 21(1)(a) [advice or recommendations developed for a government institution] and section 22 [tests or auditing procedures would be prejudiced by disclosure].

We found each of the exemptions to be valid, and explained our findings.

Subsection 24(1)

The complainant was concerned about the mandatory nature of the exemption of records requested under the *Access to Information Act* even though the statute triggering the operation of section 24 is not itself a complete bar to disclosure. In this vein, the complainant pointed out that subsections 241(3) and (5) of the *Income Tax Act* permit the Minister of National Revenue to disclose information for court proceedings relating to the administration or enforcement of the *Income Tax Act*. We did not agree, however, that these provisions permitted disclosure under the *Access to Information Act*. The bar on disclosure of information under section 241 of the *Income Tax Act* is removed only for court proceedings and not for other purposes.

Thus while a Revenue Canada official would not be forbidden from disclosing information in conjunction with court proceedings, this did not at the same time mean that section 24 of the *Access to Information Act* ceased to have effect. Even though the lawyer might be entitled to gain access to the records about his client in the course of court proceedings, we did not agree that this gave the lawyer and his client a special privilege under section 24 of the *Access to Information Act*.

Paragraph 16(2)(c)

The lawyer did not question the government's right to withhold information on the ground that disclosure could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence, including information on the vulnerability of particular computer or communication systems or methods employed to protect such systems. However, he did want to know why such information was in his client's tax files.

This was a case where an explanation of the nature of the information provided the answer. Revenue Canada uses a variety of codes on information in its files. While these codes may mean nothing to an "outsider", their disclosure in conjunction with other information in case after case could facilitate the commission of a tax-related offence by a person piecing together all such information. The government has no way of controlling the subsequent disclosure of information obtained by any requestor under the Act and it is reasonable for Revenue Canada to consider a "worst case scenario" when deliberating upon the disclosure of coded information in its files.

Paragraphs 21(1)(a) & (b)

The lawyer believed it unfair to use these exemptions because practically anything in a taxpayer's income tax file could fall within the broad definition of advice and recommendations or consultations and deliberations. We agreed that there is a potential for abuse, but assured the lawyer that Revenue Canada used section 21 sparingly and, more importantly, with justification. After examining the records, we concluded that a legitimate interest exists in maintaining candour in such departmental records. While there is some merit to the argument that a taxpayer should be entitled to a clear understanding of the issues and facts as understood by the department, any decisions affecting the taxpayer as a result of information in such documents are subject to scrutiny by both the taxpayer and the courts.

Section 22

The argument supporting an exemption of portions of the requested records on the ground that they contained information relating to tests or auditing procedures where disclosure would prejudice the use of results of such tests or audits was similar to that concerning the security of Revenue Canada's information and computer systems.

It could be prejudicial to disclose portions of the records which might by themselves, or in conjunction with other disclosed records, reveal procedures or techniques used by the department to determine whether an audit should be conducted. We found that the exemption was legitimate.

While we were inclined to dismiss the complaint, we suggested to the complainant that he pursue the issue under section 241 of the *Income Tax Act* which allows disclosure for the purposes of court proceedings.

Minister Volunteers Disclosure

File: *0826/8*

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - General*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

In response to a request, the Department of Energy, Mines and Resources told a journalist that it had no specified records about "the costs associated with, or arising from, the Minister of Energy, Pat Carney's visit to Vancouver in May 1986 during which visit she attended Expo '86."

However, the department had contacted her office for such details and attached a copy of a letter from the Minister with a breakdown of expenses by category. The complainant then requested invoices of the expense items. Once again, the Minister's office provided these to departmental officials who passed them on to the journalist.

The journalist subsequently complained to our office because the department had to get the records from the Minister and questioned whether the accounting system was so bad that the department did not keep its own documents about expenses paid.

After our investigation we told the journalist that under Cabinet Directive 64 ministers are required to provide to their departments only periodic accounts of travel and other expenses, not copies of all receipts, invoices and records of specific trips. The detailed records given to the complainant, including items paid by the Minister personally, were provided voluntarily by the Minister for disclosure. (The House of Commons and ministers' offices are not subject to the *Access to Information Act*.) The department and the Minister had actually gone beyond the requirements of the Act to provide these records. Thus, we dismissed the complaint.

Similar complaints were made to other departments with like results. Ministers voluntarily provided detailed records of expenses and indicated whether they related to the Expo '86 opening or to other official duties.

A Sticky Problem

File: *0972*

Institution: *Agriculture*
Complaint: *Refusal - General*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A maple syrup producer complained to us that the Department of Agriculture failed to locate a document requested under the *Access to Information Act* indicating the

financial responsibility for missing maple syrup. The producer told us that he had turned his maple syrup over and received an advance payment from an agent of the local agricultural pool. Shortly afterwards maple syrup was seized in legal proceedings involving the agent. When claims over the agent's assets were settled, it appeared that the producer's maple syrup was not accounted for, and the agricultural pool demanded repayment of the advance.

According to the producer, the former Minister of Agriculture Hon. Eugene Whelan had assured him by letter that he should not be responsible for the repayment. The complainant said that the letter was sent by him to his lawyers but they denied receiving any such document. The complainant believed that an identical letter went to the agricultural pool, and he was looking for a copy in Agriculture Canada's files.

Although Agriculture Canada could not find the letter, they suggested that a copy might be located in Mr. Whelan's personal correspondence, which had been turned over to Public Archives.

Public Archives would not let anyone see the former Minister's correspondence without his permission because they constituted personal information. [It is arguable as well that such *personal* record collections placed in the Public Archives are not even subject to the *Access to Information Act*.] Our investigator explained the problem to the former Minister who gave his consent but provided an assistant to help our investigator. However, the only document retrieved, one which was also found in Agriculture Canada's files, was a letter from the Minister of Agriculture to the producer's Member of Parliament. It gave only a general description of the producer's predicament but made no statements about legal liability.

Because we were unable to find a letter like the one described by the complainant, or any indication that such a letter existed, the complaint was dismissed.

Limited Time for Consultations about Disclosure

File: *1092*

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - [26]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Insufficient Action*

A researcher asked the National Capital Commission for records on the "Parliamentary Precinct Area", including preliminary or final plans, consultants' reports, and cost and timing projections for development. Along with receipt of available records, he asked for a briefing, particularly if plans were not final.

The Commission promised to release some documents, but said that a briefing would serve no useful

purpose since the most current information be contained in a consultant's report to be published within 90 days.

They referred to section 26 of the *Access to Information Act*, which permits a government institution to refuse disclosure of records about to be published.

The researcher complained to us that a key document, the du Toit Report, was not disclosed although it appeared that the NCC had received a draft or preliminary report.

After the 90-day period expired, the researcher told us that NCC still had not released the report, and would not until they had received the "final" report from the consultant. He pointed out that in his access request he had asked for all documents dealing with the consultants' work--in draft or final form.

We made a formal recommendation that records pertaining to the Parliamentary Precinct be disclosed forthwith. The Chairman of the National Capital Commission responded that a report had been printed but more time would be required for translation before it could be published. The Chairman also said:

> "The more fundamental question I need to address at this time is the consultation that is required with the members of the House of Commons and the Senate. Needless to say that the report must be submitted to them in both official languages and since the report is not yet available in French the consultation process has not yet been initiated. I feel it would be totally inappropriate and unethical for me at this time to release a report under an access to information request without first submitting it to the parties directly affected by the report in question. When the document is ready, I wish to assure you that I will inform both the members of the House of Commons and the Senate that the report was the subject of an access to information request and we will thereafter be happy to provide [the requestor] with a copy thereof."

We reported to the researcher that we considered the complaint well-founded and had informed the National Capital Commission that while the need to consult with members of the Senate and the House of Commons presented a problem, the *Access to Information Act* did not permit the continued delay in responding to the access request for that reason. We offered to bring the matter before the Federal Court for judicial review, but with the understanding that should the report be published before the court review could take place, we would likely withdraw the court action.

We filed a Federal Court application, but the du Toit Report was made

public shortly afterwards. We could see no real purpose in a court hearing. The researcher still was concerned about discrepancies in the reasons the NCC had given for refusing to disclose the record and we agreed to launch a separate investigation into that matter.

Difficult to Prove the Negative

File: *1094*

Institution: *Supply and Services*
Complaint: *Refusal - General*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A former government employee requested specific records from the Financial Management Information System, Department of Supply and Services. When records responsive to the request were sent to him, he complained to our office that they were incomplete, alleging that a duplicate set existed. He gave us a copy of a document which he said we would probably find in the set.

Our extensive investigation was unable to find any additional records or cross-references suggesting the existence of a duplicate records set. The document which the complainant gave us matched a document which Supply and Services had already sent him.

When we reported our investigation to the complainant, he told us that he could name persons who could verify the existence of a duplicate records set. However, when we asked him to provide the names, he declined because he believed it would put them in jeopardy.

In the circumstances, we dismissed the complaint.

Opinion Exempt, but Government's Lawyers Approachable

File: *1166*

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Refusal - [23]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

When the tax lawyer for a cheese producer challenged the reassessment of his client's income tax, Revenue Canada tax officials told him their Ottawa lawyer's opinion refuted his submissions. His request for a copy of that legal opinion under the *Access to Information Act* was denied on the ground of solicitor-client privilege. He questioned the fairness of this exemption

> [translation]
> "because the legal opinion supposedly gives the reasons supporting Revenue Canada's rejection of our client's submissions in its notice of objection.
>
> "These reasons are at the very heart of one of the elements of the contested assessment and are not so-called confidential

information. Since the taxpayer has the burden to prove that an assessment is incorrect, he has to know the facts and the law that Revenue Canada bases its assessment notice on. This is the only way that the taxpayer can discharge the burden of proof resting on him."

We inspected the document and assured the complainant that it fell under section 23 because it was a legal opinion provided to the department by a lawyer in the course of duties as a legal adviser. While section 23 is a discretionary exemption, we could see no reason why the department should effectively waive the solicitor-client privilege by disclosing the advice. The complaint was dismissed as not justified but we pointed out that there was no reason that the tax lawyer could not discuss the reassessment with the department's lawyers.

Manuals Disappeared from Library

File: *1178/1*

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - [68]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

A penitentiary inmate complained about the difficulty in obtaining various documents produced by the Correctional Service of Canada. We reformulated the inmate's specific complaints and subsequent questions and comments into a single, comprehensive complaint that the Correctional Service had refused to disclose its directives, regional instructions and standing orders on the ground that they are excluded from the ambit of the *Access to Information Act* pursuant to section 68, which reads:

> 68. This Act does not apply to
> (a) published material or material available for purchase by the public;
> (b) library or museum material made or acquired and preserved solely for public reference or exhibition purposes...

The complaint alleged that during the past year complete sets of the documents in question had not been available in the penitentiary library or any other location readily accessible by inmates.

Section 68 provides that the government is not required to answer access requests by providing material which can be purchased from a bookstore or a publisher, or obtained through a library. Our experience is that government departments, being fair about this provision, do not refuse to disclose records simply because they are available in a library somewhere in Canada, but invoke the provision only when satisfied that a requestor could obtain the material easily from a library or other source. Most penitentiary inmates have reasonable access to the library or information services offices where such documents are maintained.

At issue in this case was whether the requested records were available to the inmate at the time he requested them.

Our investigator went to the penitentiary and met the complainant, who explained that a full set of the relevant Correctional Service manuals were in the library a year ago but elements had gone missing from the collection and it was still not complete. The complainant cited specific examples:

1. Standing Order 095-1, "Publications by Inmates" was missing from the set of standing orders in the library; and

2. Regional Instruction 580-1 was missing from the set of regional instructions in the Information Services area.

Our investigator interviewed appropriate administrative staff who explained what records were maintained and how they were updated. It was conceded that some portions of the manuals were removed from the library in order to update them, but according to penitentiary records, the library set of manuals had been completely restored three months earlier. However, the complainant's two examples proved to be correct.

Although the table of contents listed standing order 095-1 "Publications by Inmates", no such item could be found at the appropriate spot in the manual. Administrative staff discovered that this document had been renumbered but the table of contents had not been amended to delete the "old" reference. Regional instruction 580-1 was missing from the set of records in the information services office, but it was located in the library set.

The complainant's examples of missing items were technically valid, but the complaint was considered justified because complete sets of directives, orders and instructions had not at various times over the past year been available to the inmates in the institution's library or the Information Services office.

It was impossible to say with certainty that the records which the requestor wanted were not in the library just at the time his access request was processed. It would not be appropriate to recommend disclosure of the entire set of manuals under the *Access to Information Act* simply because some portions probably were not available at the time the access to information coordinator said they were. We considered restoration of the penitentiary library records to be a satisfactory resolution to the complaint.

Timber Evaluation Confidential

File: *1190*

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Refusal - [14]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

When an individual requested a copy of Environment Canada's independent evaluation of timber on land being considered for South Moresby Park, all relevant records were exempted under section 14 of the Act on the ground that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of federal-provincial affairs. He accompanied his complaint with newspaper clippings which he said showed that the government had given the report to the press. He also told us that an agreement had been reached between British Columbia and the Government of Canada to establish the park, so no harm could result from disclosing the report.

Our review found that while some public statements had appeared in the media on how much the federal and provincial governments were committed to pay to establish the park, the question of compensation to forest companies for lost timber rights had not yet been settled. On this basis we concluded that disclosure of the evaluation report could still be injurious to federal-provincial affairs and therefore the complaint was not justified.

Sound Deleted from Air Crash Tape

File: *1204*

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - [19(1), 24(1)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

A television network executive learned that a small aircraft which crashed in British Columbia, killing several persons, carried an operating video camera. Under the *Access to Information Act* he obtained a copy of the videotape recording from the Canadian Aviation Safety Board but the sound track had been deleted on the ground that it contained personal information.

In his complaint to us he said:

> "It is our contention that the sound track, containing among other things the audible stall warning signal from the aircraft, is crucial in allowing the public to assess whether there was sufficient warning to the pilot before the crash occurred. The timing of the signal . . . where it occurs on the video, is critically important from the point of view of the public's right to know exactly what happened here."

The *Access to Information Act* provides that where it is possible to do so, a government institution should release as much of a record as

possible, withholding only those portions essential to the ground for exemption. As our investigator was inquiring into the technical possibility of deleting the conversation from the videotape but leaving such sounds as the audible stall warning signal, the Canadian Aviation Safety Board pointed out that it should have referred to section 24 of the *Access to Information Act*, which prohibits disclosure of information restricted under certain other statutes. Section 26 of the *Canadian Aviation Safety Board Act* forbids the disclosure of "cockpit voice recordings" and includes in its definition "the aural environment of the flight deck, voice communication to and from the aircraft or audio signals identifying navigation and approach aids."

We agreed that sounds other than human voices could fall within this definition. In particular, the audible stall warning signal appeared to be part of "the aural environment" and consequently was material which the Board was prohibited from disclosing. Although the Board had not cited this statutory provision at the outset, it nevertheless was relevant, and meant that no part of the sound track could be disclosed.

The complaint was considered justified because the exemption originally claimed did not apply to the entire sound track. Notifying the requestor of the proper exemption was the best that could be done in the circumstances.

Poor Prospects for Disclosure

File: *1279*

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

In response to an access request for records about some legal surveys and mineral claims in the Yukon Territory, the Department of Energy, Mines and Resources exempted records under paragraph 20(1)(c) of the Act on the ground that disclosure could have an adverse financial effect on third parties. Eventually, after consulting relevant third parties, all except one page of the exempted documents were disclosed. Although they had initially claimed that the document was exempt from disclosure, the department changed its tack and insisted that the single document was not relevant to the access request. The complainant argued that he should see the record anyway and challenged the exemption.

Although we considered the complaint justified because some of the documents had originally been improperly exempted, we told the complainant that we agreed that the remaining document was not relevant to his request and even if it were, it would be exempt. We suggested that if the complainant wanted to pursue the matter further, he should pay another $5 and file another access request for

the disputed document in order to overcome any argument about its relevance. He could then pursue the matter of its exemption.

Official Definition Does Not Answer Question

File: *1304*

Institution: *Transport*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

When the Department of Transport was asked for an official definition of the term "actual flying time" and its French translation and definition, the department furnished the requestor with some definitions taken from official publications and told him where he could purchase the publications. Finally, they refunded his $5 application fee because the response had been provided informally.

The requestor was not happy with this response, however, and explained his predicament. He referred to a Department of Labour document which described air-crew working hours as "*actual flying time* as prescribed by Department of Transport." The definitions in the Transport Canada document did not really answer his question. They read as follows:

> "*Air Time* is the period of time commencing when the aircraft leaves the supporting surface and terminating when it touches the supporting surface at the next point of landing.
>
> "*Temps de vol effectif* : Désigne la période de temps commençant au moment où l'aéronef quitte la surface et se termine au moment où il touche la surface au point d'atterrissage ou d'amerrissage.
>
> "*Flight Time* is the total time from the moment an aircraft first moves under its own power for the purpose of taking-off until the moment it comes to rest at the end of the flight and should be recorded in all Pilot Log Books.
>
> "*Temps de vol* : Désigne le total du temps décompté depuis le moment où l'aéronef commence à se déplacer par ses propres moyens en vue du décollage jusqu'au moment où il s'immobilise à la fin du vol. Tous les pilotes sont tenus de noter ce temps de vol sur leurs carnets de vol."

In the course of our investigation we consulted the Air Regulations and the Aircraft Technical Log Order and verified that the definitions in the publications given to the complainant were the only official definitions of "air time" and "flight time." We were not able to do anything about the problem that the government publications did not provide an official definition for "actual flying time" or a French language translation.

Got Everything; Wanted More

File: *1366*

Institution: *Solicitor General*
Complaint: *Refusal - [13(1)(d), 21(1)(a)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

An Ottawa researcher filed an access request with the Department of the Solicitor General for a 1985 report: "Police Officers and Public Safety--the use of lethal force by and against police."

The department withheld portions of the report on the grounds that they contained information provided in confidence by municipal police forces and advice or recommendations developed for the Solicitor General.

Our investigator contacted the police departments which had provided information for the report and he learned in each case that the information had been extracted from their manuals (which were already publicly available) or that they had no concern about the information being disclosed. Ultimately he persuaded the Department of the Solicitor General to withdraw all the exemptions and release the entire report.

The researcher was still not satisfied because two police forces were referred to in the report simply as "force A" and "force B." He argued that we should request these police forces to disclose their identities and asked us if we could assure him that he had received all research documents used to prepare the report.

We told him that probably he had not received all research documents since his request was for the report itself. He would have to file another access request to obtain related information.

Further, information in the report could be disclosed with the consent of the police forces. However, the identities were not in the report in the first place and it is not within our mandate to pursue a complaint about how the report was written.

The complainant could file another access request for any records which would identify the two police forces, but we suggested that he first simply contact the departmental coordinator to find out if the department had such records and whether the police forces had opted to avoid being identified. It might save time and money.

Difficult to Estimate Consultation Time

File: *1400*

Institution: *Communications*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Remedial Action Taken*

Frequently a department will claim that an extension of the response time limit is necessary to allow for consultations with another department

about the disclosure of requested records. It can be difficult to estimate the length of time needed when the first department does not know how quickly the second department will act.

When a parliamentary researcher asked the Department of Communications for a consultant's report about tariff and non-tariff barriers in the sound recording industry, she was told that a time extension of up to 120 days would be necessary "for consultation."

She complained to our office and we launched an investigation into the lengthy delay forecast.

We found that the Department of Communications officials had consulted the Department of External Affairs about disclosure and they expected a reply in about a month. However, Communications officials explained that based on past experience with External Affairs, 120 days was a more reasonable estimate of the time that would actually be taken.

We recommended to the Minister of Communications that External Affairs be reminded of their one month promise and that the records be disclosed as soon as possible. Within a week, we received this reply from the Minister:

> "I appreciate your understanding of the dilemma in which my officials found themselves, being torn between the desire to cite a reasonable extension, and the necessity to give their best estimate of the time required for this consultation.... Please be assured that my officials have done everything which they can to hasten the response from External Affairs."

Two weeks later, the consultations were completed and the complainant received her response. Our intervention may have helped to speed up the process, shaving 70 days from the original time estimate. Yet, we felt that the 80 days taken to actually process the request was still excessive.

Three Months Search for Ten Pages

File: *1457*

Institution: *Health and Welfare*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Insufficient Action*

On February 18, 1988, the Department of National Health and Welfare received a request for its Inspection Report of a certain drug laboratory. On March 17 Health and Welfare told the requestor that an additional 30 days would be required

to respond to the request because meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the department. The records were identified on April 7 and a proposal for their exemption had been sent to the Minister, yet the April 18 deadline for disclosure was missed. On April 27 the department told the complainant that it could not meet the deadline. Not until June 3 was she told that the ten-page document was exempt from disclosure.

In the meantime we had received a complaint about the time extension and had questioned in a letter to the Minister of National Health and Welfare the need for such extension. We asked that we be informed of the size of the record requested, the volume of records that had to be searched, the number of employees involved in the search and the exact nature of the interference the department would experience as a result of the access request.

The Minister responded July 29 that "up to eight staff members" had been involved in searching departmental files in both Ottawa and Montreal. The extension took into consideration the time required to transfer documents between Ottawa and Montreal. During the same period staff of the Health Protection Branch were involved in investigations that included the inspections associated with the discovery of shellfish toxin on the east coast.

Our final report to the Minister pointed out that we still had no knowledge of the volume of records that had to be searched to find the requested document. Further, the reply that "up to eight" individuals were involved in the search was not a very precise answer to our question. There was no explanation of the alleged interference the search would cause the department, nor any demonstration that the alleged interference would be unreasonable.

We had no specific recommendation to make other than to restate a concern expressed earlier that this was only one of a number of similar complaints made against the department in the past two years.

Opinions About Prize Recipients

File: *1460*

Institution: *Canada Council*
Complaint: *Exemption - [19(1)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

The Canada Council administers the Izaak Walton Killam Memorial Prizes to honour eminent Canadian scholars engaged in research in the Natural Sciences, Engineering, and the Health Sciences. Scholars must be nominated by three experts in their fields who provide the Killam Selection Committee with information used to make the decision.

The Canada Council received a request under the *Access to Information Act* for an explanation why a specific prize was awarded. The requestor wanted:

- -copies of the nominating papers,
- -a brief description of the nature of the nominee's distinguished contributions to the field in question,
- -a brief indication of the nominee's current research interests,
- -a copy of the nominee's curriculum vitae, including a list of publications,
- -a list of approximately ten referees in Canada or abroad who could provide reference letters at the request of Killam Program staff,
- -copies of any such reference letters,
- -other statements taken under consideration by the Committee.

The Canada Council offered a press release and the text of a speech given at the prize presentation, but refused to disclose any other information on the ground that it constituted personal information which is protected from disclosure under section 19 of the Act. After the complainant wrote to us about the exemption the Canada Council provided a list of the prize winner's publications and answered some questions about the administration of the Killam Trust. The complainant then focused on the reference letters used by the Committee in selecting the prize winner and argued that by reading paragraphs (e), (f) and (g) of the definition of personal information, it appeared that a letter of reference is not personal information about either the prize recipient or the referee, and therefore should be disclosed under the Act.

We did not agree and explained that the difficulty in interpreting the definition of personal information under *Access to Information Act* arises because the definition serves two statutes. Under the *Privacy Act* it defines the kind of information that individuals can obtain about themselves. Under the *Access to Information Act* the same definition is used to describe a class of information which the government is prohibited from disclosing in the context of an access request.

The parts of the definition referred to by the complainant dealing with the award of grants and prizes were designed specifically to maintain the system of anonymous assessments by peers. A prize nominee can gain access to the comments made about him or her, but is not entitled to know the name of the referee who made the comment. No other persons (not even the referee who provided the comments about the prize nominee) is entitled under the *Access to Information Act* to those comments.

As a result, we were unable to recommend disclosure of the names of the referees or their comments.

Time Limit to File Complaint Would Expire

File: *1599/1*

Institution: *National Defence*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

A British Columbia researcher complained that the Department of National Defence wanted a 360-day extension for each of his 26 access requests in order to consult foreign governments about disclosure.

The researcher told us that the long period between requests and responses made research difficult and effectively prevented him from lodging complaints under the Act. That was because the *Access to Information Act* stipulates that a complaint about the refusal to disclose records must be made within one year of receipt of the access request by the government institution. By adding a 360-day time extension to the initial 30-day response, reasons for refusing disclosure might not be given before the one-year limit expired.

Furthermore, the right to judicial review might be lost since the Act permits applications for review of non-disclosure decisions only after a complaint has been investigated and reported on by our office.

The lengthy time extensions were claimed by National Defence because consultations with foreign countries, not bound by the *Access to Information Act*, can be slow. We urged the department to reconsider and they agreed to reduce the time extensions by two months in each case. We thought that this was reasonable since it would give the complainant about one month upon receiving records, or reasons why records were being withheld, to lodge a complaint. The complainant agreed.

Summons to Explain Delays Issued

File: *1615/1*

Institution: *Employment and Immigration*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Remedial Action Taken*

The Information Commissioner, in carrying out an investigation of a complaint under the Act, has the same powers as a superior court of record to summon the appearance of persons to give evidence and produce documents as required. While most complaints are resolved on an informal basis, it is occasionally necessary to use the powers provided by the Act.

On June 20, 1988, the Department of Employment and Immigration received an access request from an Ottawa researcher for certain recent audit reports. When the department told the researcher that it would take up to

60 days to process the request because it required a search through a large volume of records, the requestor complained to our office, pointing out that it should not be that time-consuming to locate and search the reports he was interested in.

Our investigator believed that such a lengthy time extension was unnecessary, but was not able to speed up the process. Ultimately, the department failed to meet its own extended deadline and on September 6, 1988, we recommended that the Minister of Employment and Immigration disclose the records and let us know by September 28, 1988, what action had been taken.

Through the access coordinator's office we learned only that the access request had been sent to the Minister's office for a decision, but no reply to our recommendation was received and no records were disclosed. On November 7, 1988, we issued a summons to the Minister's executive secretary, who is the access to information coordinator for the department, to attend a hearing and explain why there had been no response to our disclosure recommendation.

The next day the requested records were given to the complainant.

We nevertheless continued with the hearing on November 14, 1988, and the Minister's executive secretary answered questions about the lengthy delay:

Q. In functional terms, who actually processes the access requests?

A. The processing is divided between the Public Rights Directorate, and the branch responsible for the material that has been requested.

The general procedure that is followed is that the request comes in the first instance to the Public Rights Directorate where it is registered and handled. It is then sent to the responsible program group, which is responsible for doing the search of the files, for reviewing the material, for making recommendations concerning release, concerning any possible exemptions, for identifying any material that might be eligible for an exclusion.

Public Rights has ultimately the responsibility for all exemptions. They also have the overall responsibility for tracking these things, and shepherding them through the process.

Q. And once the documents are collected in response to an access request, they are then collected and held by the Public Rights Directorate, is that correct?

A. That is right, they go back to the Public Rights Directorate after they have been reviewed by the program group.

Q. And then what happens, once they are collected?

A. What happens then is that, depending on the content, they are sent up for my review. They are sent for the Deputy's review.

Q. Deputy being Deputy Minister?

A. The Deputy Minister. And material that is going to be released is then sent to the Minister's office prior to its being released.

. . . .

Q. So, by August the sixteenth, all of the documents had been collected and were in a position to be released. Is that correct?

A. They had all been collected and had been reviewed, yes. That is right.

Q. Then what happened to the documents?

A. Then the documents were sent forward. The documents were sent to the Minister's office.

Q. Pardon me. On your chronology you have "August seventeenth, remaining audit sent to [Parliamentary Affairs Unit]."

A. Yes. From our point of view that constitutes--that is the equivalent to sending it to the Minister's office. We send it to our Parliamentary Affairs Unit which then passes it on to the Minister's office.

Q. Is the Parliamentary Affairs Unit in the Minister's office?

A. No, it is part of the department. It is attached to the Deputy Minister's office and they have the primary role of liaison with the Minister's office, on a wide range of matters.

Q. And then what happened once they were sent up to the Parliamentary Affairs Branch? What happened to the documents then?

A. Well, from the time they were sent to the Minister's office--I can only report what I was able to learn by looking into this matter, they were handled by [an official] in the Minister's office. . . This is one of his responsibilities within the Minister's office. He told me he sent them to another staff member for review.

Q. Do you know why it was sent to another staff member?

A. Well, I think he wanted someone else from a policy or a communications point of view, to have a look at them. . . He told me that he sent them to someone else for review and either he did not ask for them

back, or they were not sent back. They were lost from view, effectively, for some period of time.

. . . .

Q. So, from sometime in mid-August until into the first week of November, these documents then were up in the Minister's office?

A. That is right.

Q. Now, were you able to learn why the Minister did not respond to the Information Commissioner's letter?

A. The letter when it first came in was handled--according to the Minister's office there was an administrative bungle, and they did not receive the letter. Neither the Minister, nor the Minister's chief of staff, nor her executive assistant, saw the letter when it first came in. It was routed directly to the department, so the department was aware of it, the Minister's staff was not.

Q. Where in the department did it go?

A. It would have come to us, to the Public Rights Directorate, in the Executive Secretariat. However, it was only approximately a week until the Minister's staff was made aware of the letter by the Executive Secretariat.

. . . .

Q. What caused the production of, the release of, the documents on November eighth and ninth?

A. I cannot answer with any certainty, but I would speculate that the receipt of a summons might have been linked to these documents being made available.

Q. It is probably a reasonable supposition.

A. The timing would suggest there might be a link.

On December 16, 1988, the Minister acknowledged receipt of our September 6, 1988, recommendation for disclosure and explained that it had not been brought to her attention or that of her assistants. She assured us that processes were being reviewed and later the Deputy Minister assured the Commissioner that problems of this kind should not occur again.

Earlier Request Is Old History

File: *1729/1*

Institution: *Communications*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A researcher interested in records about negotiating a Canada-United States agreement to protect archaeological and ethnological materials was dismayed when the

Department of Communications told him that processing time would have to be extended by a further 120 days for consultation with other departments. In a letter of complaint to our office he said:

> "I suggest that the claiming of an extension is inappropriate in this case in that some of the material I have requested access to has already been the subject of an access to information request and prepared for release. At the very least, this information should be released without any delay."

Our investigation revealed that the requestor had asked for the same information in 1986, at which time documents were assembled, consultations with other departments were conducted and the records were made available for his inspection, with portions exempted from disclosure. He was advised in writing at that time that the copies of the records would be retained for two years to allow him further access. When the two years expired the records were destroyed. Three weeks later the second access request was received.

To respond to the second request the department would have to again search for and assemble the same records, plus any which had come into existence since 1986. Further, consultations about disclosure would have to be conducted again in both Canada and the United States.

Regrettably, the lengthy search and preparation of records would have to be repeated.

Self-Initiated Complaints

For the most part, the work of the Information Commissioner's office entails the investigation of individual complaints received from those who use the *Access to Information Act*. Occasionally, however, our vantage point will reveal problems that appear to be systemic in nature or are not solved by remedial action in isolated cases.

The Act states:

> 30.(3) Where the Information Commissioner is satisfied that there are reasonable grounds to investigate a matter relating to requesting or obtaining records under this Act, the Commissioner may initiate a complaint in respect thereof.

Since the Act came into force in 1983, seven "self-initiated" complaints have been launched by the Information Commissioner and investigated pursuant to this provision.

Special Fee Privileges for Journalists

One of the first complaints processed under the *Access to Information Act* questioned whether certain requestors, by virtue of their circumstances and what they planned to do with information received, should be entitled to a waiver of the normal access fees. The United States, which has a public interest test for fee reductions, waives or reduces fees under the *Freedom of Information Act* for requestors with expertise in the subject area who have the ability and intention to disseminate information to the public. On the other hand, fee waivers are not appropriate for requestors who would derive some commercial benefit from disclosure. The United States practice has been to waive fees for journalists, in order to serve the public interest and encourage vigorous, healthy and informative debate on public issues.

Under Canada's *Access to Information Act* there are no regulations in this area, and Treasury Board guidelines dealing with waiver where there is a public benefit do not provide specific criteria. Consequently, in January 1984, the Information Commissioner undertook a study among journalists, who then appeared to be the single largest identifiable group of users of the Act, to determine their views on fee waivers.

The results of our survey were inconclusive. Approximately 50 per cent of the respondents favoured fee reductions for various reasons, while 50 per cent indicated that members of the media should be treated like any other applicant.

Photocopy Fees

Following numerous complaints about fees for photocopying records, the Information Commissioner initiated a complaint in June 1984 to determine whether the photocopy fee of 25 cents per page, set out in the *Access to Information Regulations*, was reasonable.

Our investigation revealed that Department of Supply and Services

data show the actual cost of maintaining photocopiers and related supplies in government offices at between one cent and two cents per page. Public libraries in Ottawa charged 15 cents per page for coin-operated photocopiers, and commercial establishments charged between seven and 15 cents per page.

After discussions with Treasury Board officials, the Commissioner was prepared to agree to 15 cents per page, but the President of Treasury Board announced that the new fee would be 20 cents per page. He recognized that 25 cents was "on the high side of the scale," but also took into account the fact that fees above the $5 application fee were waived in most cases. (There is no charge for the first five hours of search time and most government institutions do not bill users unless additional costs exceed $25.) Further consideration of the fees was left to the Parliamentary Committee to review the provisions and operation of the *Access to Information Act.*

Fee Waiver Policy at Agriculture Canada

In the course of an investigation of a complaint about fees, the Information Commissioner learned that the Department of Agriculture had modified its policy on fee waivers, effectively precluding the waiver of fees assessed at more than $25.

In March 1985 the Commissioner initiated an investigation of the policy, which appeared to unreasonably fetter the Minister's discretion to waive fees in special cases. The Minister amended the policy, restoring an element of discretion, and delegated fee waiver authority to the departmental access coordinator.

One aspect of the policy, which depended upon the development of "general public benefit" guidelines, remained unclear. It became apparent that a broader examination of the issue was required. This investigation was discontinued in favour of a new investigation into government-wide fee waiver policy, as described subsequently.

Diverse Government Fee Waiver Policies

Following sporadic complaints about government institutions refusing to waive fees under the Act, the Information Commissioner in October 1985 undertook to investigate the fee waiver policies of 23 government institutions. (This accounted for all institutions that had received more than a few access requests.)

While some had developed extensive criteria for fee waivers, most institutions considered waiver on a case-by-case basis, with reference to the Treasury Board guidelines which included waiver where there was a "general public benefit." Almost all institutions waived the fees (beyond the $5 application fee) where the amount assessed under the Regulations was less that $25. The Treasury Board

Secretariat appeared to be the most inflexible, normally not waiving fees.

The results of the investigation were presented to the Parliamentary Committee which reviewed the *Access to Information Act* in 1986. The Committee subsequently recommended that a consistent standard be applied by all government institutions.

Ministers' Use of Government Aircraft

The Department of Transport refused to disclose the reasons for trips and other details of Cabinet Ministers' use of government executive aircraft, arguing that these records were not under the control of a government institution and consequently were not subject to the *Access to Information Act*. (Requests and approvals for use of the aircraft were handled exclusively within the office of the Minister of Transport.) However, the Commissioner believed that these records ought to be subject to the Act since the travel undertaken by ministers was for general government purposes or business related to government programs.

During our investigation the responsibility for VIP flight services was transferred to the Department of National Defence. After hearing representations on the matter the Minister of National Defence ruled that in future all records of requests for the use of executive aircraft by ministers, including records authorizing the use of such aircraft, would be subject to the *Access to Information Act*.

Health and Welfare Delays

Because of a high number of well-founded delay complaints against the Department of National Health and Welfare, we initiated an examination covering the period from July 1983 to November 1986.

The investigation revealed difficulties common to many government institution. This led to a more extensive investigation of the root causes of delays in processing *Access to Information Act* requests.

Increasing Problem of Delays Government-Wide

Stemming from the self-initiated complaint involving Health and Welfare, in July 1988 the Information Commissioner initiated a general investigation to determine how extensive the delay problem was throughout the government. Analysis of our complaint data indicated that during the first five years of the *Access to Information Act* the number of delay complaints against government institutions had increased out of proportion to the number of access requests processed. The problem appeared to be getting worse in the 1988-89 fiscal year.

In September 1988 the Commissioner assigned an investigator to conduct an in-depth study of the extent and causes of the problem and to seek possible solutions. The results of the investigation are described in the Information Commissioner's introduction to this report.

Enquiries

During this reporting year our office handled 1,204 inquiries about the *Access to Information Act* and related issues and 389 requests for publications. In addition, the receptionist diverts about a dozen calls each day to appropriate federal or provincial information agencies.

Although the number of inquiries has decreased slightly the pattern has not changed significantly from past years. A quarter of the enquiries originated from the Ottawa region. The origins of the remainder were commensurate with the population distribution of Canada.

Most enquiries were by telephone. Approximately 85 percent were in English, 15% in French.

In 75% of the cases we were able to answer questions without any delay, while 20% were referred elsewhere. We were unable to assist 5% of our callers on matters unrelated to access to information.

Often a problem in using the *Access to Information Act* can be cleared up by a telephone call, and we invite people to telephone us and speak to one of our investigators if in doubt whether to lodge a complaint under the Act. Our Canada-wide toll-free telephone number is 1-800-267-0441, but we will also accept collect calls to our Ottawa number (613) 995-2410. In addition, we now receive and despatch corrrespondence by facsimile transmission. Our FAX number is (613) 995-1501.

Public Appearances

As the public becomes increasingly interested in freedom of information issues, the Information Commissioner, the Assistant Commissioners and staff respond to many invitations to explain the functions of the office to audiences in Canada and abroad.

In the past year, this included the Commissioner's regular presentations on the *Access to Information Act* to senior federal public servants at the Centre for Executive Development at Touraine, Quebec, and to the participants of the Career Advancement Program.

The Commissioner addressed students and faculty members at Loyalist College in Belleville, Ontario, Carleton University in Ottawa, and the University of New Brunswick in Fredericton. She was also invited to speak to the Computer Society in Stockholm, the University of Amsterdam and the Tillburg University in the Netherlands.

While in Europe for personal reasons, the Commissioner spoke on Canada's access laws to the Danish Centre for Human Rights at the University of Copenhagen. She also explained Canada's right to access and investigative procedures to staff at the Office of the Ombudsman and the Head of the Judicial Section of the Council of State in the Hague.
The Commissioner addressed members of Canada's Press Councils in Winnipeg and was a panel member at the Centre for Investigative Journalism seminar in Montreal.

She made presentations at the FOI and Privacy Conference hosted by the Government of Ontario in Toronto, and at the International Computers and Communications Conference in Washington, the Gordon Group in Toronto and at an Ontario Bar Association meeting. She was a luncheon speaker at the Ontario Association of Community Correctional Residences conference in Ottawa.

In June the Commissioner, together with the Privacy Commissioner, appeared on the television program "Question Period" to speak on freedom of information legislation and, in September, they were interviewed in Toronto by Dian Cohen for "Open College." The Information Commissioner was interviewed during a program prepared by Professor Kealey of Memorial University for CBC's "Ideas". A number of Canadian radio stations also conducted interviews.

Assistant Commissioner Bill McGibbon chaired a panel at the Canadian Ombudsmen Workshop in Fredericton in July.

Assistant Commissioner Bruce Mann addressed senior managers at Touraine, Quebec, members of the Canadian Historical Society in Windsor, Ontario, and students of Queen's University's School of Public Administration. Mr. Mann also chaired a session of the International Ombudsmen's Conference in Canberra in October 1988.

Paul Tetro, General Counsel for the Office of the Information Commissioner, spoke to the Canadian Bar Association on the "Strengths and Pitfalls of the Freedom of Information Act." In October he made a presentation on "Access - Is Attitude the Problem" to Sixth Administrative Law Seminar on access to government information. He also spoke on The Role of the Information Commissioner at a seminar organized by the Department of Justice on Access to Information and Privacy.

Kevan Flood, Director of Investigations, gave a presentation on the *Access to Information Act* to participants of Health and Welfare Canada's Departmental Staff Relations Workshop in June. He was co-chairperson of a panel session at the Canadian Ombudsmen Workshop in Fredericton and spoke on the Act to students of Ryerson Polytechnical College in Toronto and to participants of a seminar organized by Reference Canada.

Jocelyn Beland, an investigator, made a presentation on the Act at a February seminar organized by the Centre for Research Action on Race Relations.

Federal Court Review

Subsection 2(1) of the *Access to Information Act* sets out the principle that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Under section 41 of the *Access to Information Act* an individual who has been refused access to a record may apply for judicial review of the government's decision. With the consent of that person, the Information Commissioner under section 42 may file the court application.

In cases where the government proposes to disclose records and notifies third parties who may be materially affected, the third parties may apply to the Federal Court under section 44 of the Act for an order prohibiting disclosure.

From July 1, 1983 to March 31, 1989, 1,935 complaint investigations were completed by the Information Commissioner, 42 judicial review applications were heard and decided by the Federal Court, and two cases were carried through the Federal Court of Appeal. Highlights of court cases are described. Judgments rendered during the period of this report (April 1, 1988 to March 31, 1989), or cases pending at the end of the period, in which the Information Commissioner was involved as a party, follow in detail.

Table 6
STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

July 1, 1983 to March 31, 1989

STATUS	JUDGMENT RENDERED		NO JUDGMENT		
RESULT	DISCLOSURE	NO DISCLOSURE	CASE WITHDRAWN	CASE PENDING	TOTAL
SEC. 42 (INFO.COMM'R)	1	1	14	17	35
SEC. 41 (REQUESTOR)	4	5	6	13	28
SEC. 44 (THIRD PARTY)	22	7	51	53	133
TOTAL	27	15	71	83	196

HIGHLIGHTS

Severance Must Be Considered

The first *Access to Information Act* decision of the Federal Court of Appeal was a case brought by a requestor privately. Our office did not intervene. In fact, while we agreed that there was no apparent reason for CMHC to withhold portions of minutes of their executive committee meetings, we declined to take the case before the Federal Court because that Court had already ruled, in an earlier decision involving the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, that the discretion to refuse disclosure, if exercised validly, could not be overturned by the Court. The complainant pursued the matter, and although the Trial Division followed the earlier CRTC decision, the Federal Court of Appeal ordered CMHC to reconsider the matter to see whether portions of the record could be released.

Referring to section 21 of the Act, which permits a government institution to refuse to disclose accounts of consultations and deliberations of government employees, the Appeal Court observed

> "the broad exemption claimed in this case by the respondent does violence to the purposes of the Act as expressed in section 2 of the Act,"

and found that at least some portions of the records did not properly fall within the grounds of the exemption. Because the decision to withhold all the records, which numbered in the thousands of pages, had been reached within 24 hours of receipt of the access request, the Court concluded that CMHC had failed in its obligation to consider whether portions of the records could be severed and released.

This case is important because it means that a government institution cannot simply withhold records which appear to be of a class involving a discretion to refuse disclosure. Severance must be considered seriously.

Limits on Obligation to Sever

Just how far the obligation to sever and disclose must be taken is not clear. In a case involving a report on food services in a Canadian Penitentiary, the Trial Division of the Federal Court said that it is not necessary for a government institution to perform a surgical process and release all portions of a record not subject to exemption where the result might be meaningless or misleading. We have appealed that decision, believing that the requestor is the best judge of what is meaningful. The government institution can always supplement possibly misleading information to make it clearer.

Expectation of Harm to Third Party

Shortly after the CMHC decision the Federal Court of Appeal released its judgments in a group of appeals collectively referred to as the

"meat packing" cases, marking the end of lengthy litigation in which several meat producers, afraid that disclosure of federal government inspectors' reports of plant conditions would affect domestic and foreign sales, opposed the information requestors, the Department of Agriculture, and the Information Commissioner. The importance of these cases is the delineation of the injury which must be likely to occur to third parties to warrant the withholding of information from the public.

Paragraphs 20(c) and (d), the relevant exemptive provisions of the Act, state that records must be withheld where disclosure

> "could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party or . . . could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party."

The meat producers filed expert evidence about the possible outcome should the reports be turned over to the public. The Court of Appeal said that the words of the Act require a "reasonable expectation of probable harm" for the exemptions to be invoked, but the expert testimony that the reports would lead to unfair press coverage, which in turn would affect sales, was "the sheerest speculation." Such reports had been disclosed in the United States and the experts were unable to show material injury to producers as a result.

The public interest test of subsection 20(6), which would disallow the exemptions in cases where the public health interest outweighed any harm from disclosure, did not have to be considered because no harm had been established. The Appeal Court noted, however, that if the public interest test came into play, it would be appropriate for the head of the government institution, not the Court, to make such a determination in the first instance.

Injury to International Affairs

Meat producers' inspection reports where a different exemption was claimed are the subject of two cases pending before the Court. Because the meat packers in those cases are located in foreign countries, Agriculture Canada, acting on advice from External Affairs, decided that disclosure would be injurious to Canada's conduct of international affairs with those countries.

Our concern is that the department has not established that the information is the type described in the exemptive provision, subsection 15(1) of the Act. In any event, we question whether the alleged injury is so great as to warrant withholding the reports. Why should foreign producers of meat destined for consumption by Canadians be treated any differently than domestic producers?

Access to Information Act Paramount

The paramount status which Parliament intended for the *Access to Information Act* was upheld in a case where the Immigration Appeal Board refused to disclose records of a hearing conducted under a board order that the hearing be held *in camera* and the record sealed. In ordering that the record be reviewed for possible disclosure under the Act, the Court noted that the Act was very clear in its application to Immigration Appeal Board records, and took precedence.

Reason for Time Extension

Although judicial review proceedings normally are confined to cases where the government refuses to disclose a requested record, a case is still pending before the Trial Division of the Federal Court where External Affairs failed to meet the time limits of the Act and then, just before a scheduled hearing of their "deemed refusal" to disclose, released the requested records to the complainant.

Over the objection of government counsel that there is no jurisdiction to carry out judicial review of the validity of a time extension once records have been released, the Court ruled that in order to decide whether there has been a deemed refusal to disclose, it is necessary to examine the circumstances of the time extension to determine whether it is authorized under the Act. In addition, it still might be useful for the applicant to obtain a declaratory judgment which would give practical guidance to the parties respecting future relations or situations which might subsequently arise. The Court ordered that the case proceed with a hearing on the validity of the time extension.

Specific Ground for Refusal

Requestors' rights are at issue in a pending case where we contend that a government institution is required to tell a requestor not only the nature of the injury that would be occasioned by disclosure, but the portion or portions of the exemptive provision which describe the records in question. While the government maintains that a descriptive list of classes of records included in the exemption merely illustrates the possible use of the exemption, and not its scope, our position is that records must at least be of the same general nature as those in the descriptive list, and the requestor should be told the relevant paragraph or paragraphs of the exemption unless there are valid reasons that even the nature or the existence of the relevant document cannot be disclosed.

Public Servants' Names Disclosed

In a case about the names of public servants involved in a decision to ban the importation of alleged hate literature on video tape, Revenue Canada (Customs and Excise) reversed its stand and decided to disclose the documents about the decision, including the names of government employees involved.

CASES IN DETAIL

The following Federal Court cases involved the Information Commissioner as a party.

Bindman v. Immigration Appeal Board (Federal Court No.T-931-87) Filed April 30, 1987

Information Commissioner v. Immigration Appeal Board (Federal Court Nos. T-1051-87, T-1169-87, and T-1355-87) Filed May 21, 1987, June 5, 1987, and June 26, 1987, respectively

Facts

These cases, included in the 1987-88 Annual Report (page 88), concerned a refusal by the Immigration Appeal Board to release records enabling the requestors to know why a named individual had been granted convention refugee status. The board had made an order under the *Immigration Act* that the proceedings be conducted *in camera* and the record sealed.

Issues

Two preliminary questions were formulated by Mr. Justice Rouleau:

1. Does the *Access to Information Act* apply to the Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings?

2. In the alternative, are the Immigration Appeal Board records properly subject to examination under the *Access to Information Act*?

Arguments

The preliminary questions were argued before Mr. Justice Pinard on March 30, 1988.

The Immigration Appeal Board contended that the order of the board that the proceedings be held *in camera* and the record sealed was paramount and prevented access under the Act.

The applicants position was that Parliament intended that restriction of access by provisions in statutes other than the *Access to Information Act* could only be effected by the use of section 24, and that section contained no reference to the *Immigration Act*.

Finding

The Court held that the plain words of the *Access to Information Act*, which was a well structured Act with clear sections and correlated Schedules, showed that it was intended to prevail over other acts, unless there was a clear exception stipulated in the Act itself. Accordingly the preliminary questions were answered in the affirmative, with the qualification that the second question should be answered "The Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings are properly subject to an examination under the *Access to Information Act*." This did not mean that the records would be disclosed, just that they were subject to the Act

and must be reviewed with disclosure in mind.

The person who had been granted refugee status applied for an order extending the time within which an appeal of this decision could be filed. Mr. Justice Pinard, on October 7, 1988, dismissed the application.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-2661-87) Filed December 23, 1987

Facts

This case was included in the 1987-88 report (page 89). It involved the department's refusal to release two telex messages about matters concerning Atomic Energy of Canada Limited.

Disposition

The records were released to the requestor before the action could be heard. The application for review was withdrawn with the consent of the requestor.

Information Commissioner v. The Minister of External Affairs (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986 and May 26, 1986, respectively

Facts

These cases, included in the 1986-87 Annual Report (page 97) and in the 1987-88 Annual Report (page 95), concerned an application to the Court for review of a delay, alleging an improper extension of the statutory time limits. The records were released before the date of the hearing, and the government moved to dismiss the application for that reason. We filed a motion for trial of an issue.

Disposition

As reported in the 1987-88 Annual Report, both motions were dismissed from the bench by Mr. Justice Jerome on March 9, 1988. Written reasons were issued on April 15, 1988. The Court found that it was required, in order to determine its jurisdiction under section 42 of the Act, to decide whether there had been a refusal to disclose records. That being so, the Court must be able to review an extension of time and the reasons given for the extension to ascertain whether there had been a deemed refusal.

The release of the documents before the hearing did not cause the Court to lose jurisdiction. The Court's powers are not limited to granting an order to disclose. Because of subsection 10(3) and sections 42 and 49 of the Act, cases of delayed access may also, in some circumstances, be reviewed by the Court.

The parties to the action had a real interest in obtaining guidelines to assist in the future, hence a declaratory order could be useful.

The case is still pending, since the Court disposed of the preliminary

applications only, and directed that the review under section 42 proceed. We have asked the Court to determine whether a department is required to establish the ground for claiming a time extension pursuant to section 9 of the Act.

Information Commissioner v. Solicitor General (Federal Court No. T-2783-86) Filed December 23, 1986 (Appeal No. A-679-88)

Facts

This case concerned a report on the food services of a penitentiary. The issue was whether parts of the report related to the position or function of employees of a government institution and were therefore not "personal information." An oral decision was rendered from the bench on March 9, 1988, with written reasons to follow. The case is dealt with in the 1986-87 Annual Report (page 98) and in the 1987-88 Annual Report (page 95).

Findings

Written reasons were delivered by Mr. Justice Jerome on May 4, 1988.

The Court held that neither the *Access to Information Act* nor the *Privacy Act* was pre-eminent. The purpose of incorporating a section of the *Privacy Act* in subsection 19(1) of the *Access to Information Act* was to ensure that the principles of both statutes would come into play in a decision as to whether to release personal information. The definition of personal information is deliberately broad, consistent with safeguarding individual identity.

The examples of releasable employment information contained in paragraph 3(j) of the *Privacy Act* are, with one exception, matters of objective fact. There is no indication that qualitative evaluations of an employee's performance were intended to be made public. Accordingly, opinions in the record concerning individuals and their training, personality, experience or competence were not releasable.

The Court considered severance under section 25 of the Act, but held that while some of the deletions from the record were perhaps broader than required by the statute, they were in accordance with the principles of the Act and there would be no order that they should be disclosed. The Act did not require a surgical process by which disconnected phrases, not themselves exempt, were to be picked out of the exempt material and released. To do so might make the resulting document meaningless or misleading. Also material so released might provide clues to the content of the deleted portions. Parliament seemed to have intended that severance of exempt and non-exempt portions be attempted only when the result is a reasonable fulfillment of the purposes of the statutes.

The application was dismissed with costs. With the consent of the requestor the Information Commissioner has appealed the decision.

Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation (Federal Court No. A-108-87)

Facts

This case was dealt with in the Annual Report of 1986-87 (page 40). The applicant sought disclosure of the minutes of the board and executive meetings from 1970 to 1985. These minutes consisted of over 4 metres of records. The day after the access request was received CMHC refused to disclose any of the minutes on the ground that they were exempt under paragraph 21(1)(b) of the Act as accounts of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution.

The Commissioner attempted to have the CMHC President release some portions of the minutes in accordance with section 25 of the Act. When the suggestion was rejected, the Commissioner reluctantly concluded that an application for judicial review, at public expense, was not appropriate, because of a decision in a similar case (*Information Commissioner v. CRTC* See 1985-86 Annual Report, page 174). In that case the Trial Division of the Federal Court had held that where it was established that a record was subject to a discretionary exemption under the Act the Court could not interfere with the decision of the head of the government institution to refuse disclosure.

The complainant brought an application for judicial review. His application was dismissed in the Trial Division, where the Court followed the *CRTC* case, considering the factual situation to be clearly parallel. The complainant appealed to the Federal Court of Appeal.

Arguments

For the respondent it was argued that the evidence was overwhelming that the minutes of the meeting would be an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution. Also, it was urged that there was no evidence to show it would be reasonable in the circumstances to sever any of the information.

The appellant argued that not all of the documents involved consultations or deliberations. The Court had been provided with sample agenda of the meetings, and agreed that some items did not come within the exemption claimed. Further, the institution could not have examined the records with a view to releasing those that were not exempt. It would be impossible to review the thousands of pages of records in the 24 hours that elapsed between receipt of the access request and the refusal to disclose.

Findings

The unanimous decision of the Federal Court of Appeal, consisting of Justices Heald, Urie and Stone, was delivered by Mr. Justice Heald on July 6, 1988.

The Court did not consider that the facts were parallel to those in the *CRTC* case and noted that in that case what was sought was disclosure of one specific part of minutes relating to a decision concerning an application by the requestor. The Court observed that in the *CRTC* case there had been no suggestion that section 25 of the Act applied, but in the present case where a broad range of documents was sought, section 25 clearly applied.

Section 25 is a paramount section since it begins with the words "notwithstanding any other provision of this Act." Once the institutional head has determined that some records are exempt the head must consider whether any part of the material can reasonably be severed. From the record, it was apparent that no such examination was made, and counsel made no suggestion that it had been.

The Court held that the broad exemption claimed did violence to the purpose of the Act, as expressed in section 2. In particular, it did not conform to the concept that exceptions to the right of access should be limited and specific. The failure to perform the severance examination was fatal to the validity of the decision.

The Court has power under section 49 to determine whether the head of the institution was authorized to refuse disclosure. The head's discretion must be exercised in accordance with recognized legal principles and in accord with the statute conferring the discretion. When exercising the discretion given by subsection 21(1) of the Act the institutional head must have regard to the policy and object of the Act. Parliament intended the exemptions to be interpreted strictly.

An examination of the agenda filed with the Court showed many items which did not in any way come within either 21(1)(a) or (b). What was crucial was the failure by the institution to examine the material requested in order to see what did and what did not come within the exemption claimed.

Section 46 showed that Parliament intended the Court to have the information and material necessary to fulfill its mandate to ensure that the discretion given to the administrative head has been exercised within proper limits and on proper principles. Deference to the exercise of that discretion must be confined to the proper limits of the power of decision, and the determination of those limits is a task for the Court.

The matter was referred back to CMHC for re-examination and re-determination of the application of the exemption under paragraph 21(1)(b) and section 25.

Information Commissioner v. The Minister of National Defence (Federal Court No. T-746-88) Filed April 27, 1988

Facts

The requestor sought records from the Department of National Defence concerning agreements on defence and related matters between Canada and the United States. The department released a number of records but refused to disclose six agreements, claiming they were exempt under paragraph 13(1)(a) and subsection 15(1) of the Act.

The requestor complained of the exemptions invoked and in particular about the department's failure to specify which paragraph or paragraphs of subsection 15(1) were relied on.

On reviewing the records we were satisfied that the exemptions claimed were fully supportable, but believed that the department was required to specify which paragraph of subsection 15(1) was relied on if doing so would not itself cause the injury contemplated by the subsection.

We recommended to the department that the requestor be informed of the paragraph in point, but the department refused, stating that their interpretation of the Act did not require that they specify a particular paragraph.

With the consent of the requestor, an application was made for judicial review.

Issue

Is a government institution which invokes subsection 15(1) as an exemption required to inform the requestor of the paragraph of the subsection on which it relies? The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1583-88) Filed August 18, 1988

Facts

The requestor asked for inspection reports on certain foreign meat-packing firms which exported meat products to Canada. The department, through the Department of External Affairs, consulted the countries in which the firms were located about whether the reports should be released. Many of the countries agreed, but three did not. As a result, the department then informed the requestor that subsection 15(1) of the Act required the exemption of the documents from those three countries. The requestor complained to us.

We recommended to the department that the reports be released, as we believed that disclosure could not reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs. Also, it did not appear to us that the subject matter of the records fell within, or was similar in nature to, any of the descriptive paragraphs of subsection 15(1).

The department, which had been guided by External Affairs, obtained a further opinion of the need to exempt. This confirmed the earlier opinion and they continued to refuse disclosure. With the consent of the requestor we filed an application for judicial review.

Issues

1. Would the magnitude of injury to the conduct of international affairs that might be caused by release of the reports justify the exemption of the whole of the reports?

2. Is it necessary to the validity of an exemption under subsection 15(1) that the subject matter of the records be described in or be akin to one of the paragraphs of that subsection?

The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1885-88) Filed October 4, 1988

Facts

This case is almost identical to Federal Court action T-1583-88 (the previous case). The requestor asked the department for reports on conditions in European meat-packing plants. The department refused to release any part of the reports from two countries which did not agree to disclosure, because the Department of External Affairs had advised them that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs. In addition, parts of the reports were said to be exempt under subsection 20(1) since they reflected production figures and similar information. The requestor complained to us.

We agreed that some parts of the reports might be exempt under subsection 20(1) but, as before, did not feel that subsection 15(1) could be used to completely exempt reports. We also pointed out the public interest in obtaining information about foreign plants which produce meat for consumption in Canada as a factor calling for departmental discretion in favour of disclosure.

The department did not accept these arguments. With the consent of the requestor we filed an application for judicial review. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-291-88) Filed February 22, 1988

This case, dealt with at page 94 of the 1987-88 Annual Report, involved the release of the names of public servants involved in the department's decision not to allow the importation of a video tape. The department had claimed an exemption for the individuals' names and job titles, on the ground that disclosure might threaten their safety.

The Minister reviewed the matter once more and decided to release the material that had previously been withheld. As a result, the action was discontinued with the consent of the requestor.

Canada Packers Inc. v. The Minister of Agriculture (Federal Court Nos. A-1345-87 and A-540-87)

Gainers Inc. v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. A-1331-87)

Burns Meats Ltd. v. The Minister of Agriculture (Federal Court Nos. A-1330-87 and A-1332-87)

Toronto Abattoirs Limited v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. A-1341-87)

Intercontinental Packers Limited v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. A-1393-87)

Facts

Several years ago 10 Canadian meat packing companies filed court applications under section 44 of the *Access to Information Act* to block the release of their meat-packing inspection reports by Agriculture Canada. (Information Commissioner Annual Reports 1985-86, page 176;, 1986-87, page 98; and 1987-88, page 96). The Trial Division of the Federal Court ordered that the reports be released in all cases. Half of the companies appealed those decisions. The Information Commissioner, who had recommended disclosure from the outset, obtained leave to appear as a party intervenant in all the appeals.

Issues

Could disclosure reasonably be expected to result in material financial loss to or prejudice the competitive position of the companies? If so, did the public health interest in disclosure outweigh any such injury?

Arguments

The arguments on appeal were essentially the same as at trial. The companies said that their markets would be substantially damaged by disclosure; in favour of disclosure it was contended that no examples had been given to show this. Some reliance was placed on the argument that disclosure was in the public interest.

Findings

Paragraph 20(1)(b) of the Act did not come into play because the records contained observations and judgments by government inspectors and not information obtained by the government from the third parties.

Paragraph 20(1)(c) and (d) exemptions under the Act apply where disclosure could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to a third party, prejudice the competitive position of a third party, or interfere with a third party's contractual or other negotiations. The Court determined that the application of these exemptions required a reasonable expectation of probable

harm. No such expectation was established by the evidence the companies filed. The evidence of injury was considered by the Court to be speculative.

Subsection 20(6) can override the paragraph 20(1)(b), (c) and (d) exemption of records where disclosure would be in the public interest as it relates to health, safety, or protection of the environment, but the Court did not consider it relevant because the government institution had at no time exempted the records under section 20.

The Court dismissed all the appeals.

Information Commissioner v. The Minister of Employment and Immigration (Federal Court Nos. T-1041-86 and T-1446-86) Filed May 9, 1986 and June 23, 1986, respectively

These cases were summarized in the 1986-87 Annual Report (page 97). They concerned independent applications by two researchers for information concerning Count de Bernonville.

After prolonged negotiations between the department and our office a number of further records were disclosed to the requestors, who were then satisfied. The application for review was withdrawn.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-1758-88) Filed September 14, 1988

Facts

The requestor asked Revenue Canada to release records of the number of life insurance companies in Canada which had income taxes reassessed during two specified years, and the total value of reassessment notices sent to the companies. The access request said that the names of companies that received reassessment notices was not sought.

The department disclosed the total number of audits carried out in the years concerned but refused to give the number of reassessments or the total value of the reassessment notices.

Exemption was claimed on the basis of subsection 24(1) of the Act on the ground that section 241 of the *Income Tax Act* restricts disclosure of information obtained by the Minister of National Revenue for the purposes of the *Income Tax Act*.

The requestor complained to us. We argued that the requested information was compiled by the department from its records, and hence was not "obtained" within the meaning of section 241 of the *Income Tax Act*. We noted that the department had occasionally disclosed to the press the average income in recent years of various classes of taxpayers.

The department replied that they interpreted section 241 of the *Income Tax Act* as prohibiting the disclosure of aggregate data where their doing so might disclose confidential information concerning particular taxpayers. They had concluded that in this instance the disclosure of the requested records would entail such a risk.

The department refused to reverse its stand. With the consent of the requestor we filed an application for judicial review.

Issue

Does subsection 24(1) of the Act, in conjunction with section 241 of the *Income Tax Act*, prohibit disclosure of aggregate information compiled by the Department of National Revenue from records maintained by it?

The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Employment and Immigration (Federal Court No. T-1402-88) Filed July 20, 1988

Facts

On November 5, 1987, the requestor sought records concerning screening procedures for persons wishing to enter Canada. On December 10, 1987, the department invoked a delay of 90 days because consultations with other departments were necessary. The extension expired on March 9, 1988.

On March 17 the requestor complained that no records had been released.

Our investigation found that the original consultations by the department had been completed on January 14, 1988. On April 15 we recommended by letter to the Minister the immediate release of the records, subject to any exemptions. The Minister's officials told us later that this letter was never received and on May 18 we delivered a copy of it to the departmental access to information coordinator. The coordinator informed us on June 1 that the requested records had been sent to the deputy minister for final approval before being released.

On June 30 we again wrote to the Minister, saying this time that we were prepared, if the requestor consented, to apply for judicial review of the failure to disclose. A few days later we received a letter from the Minister dated June 28 stating that consultations had been necessary with two more departments, that these had been completed on May 20, and that exemptions had been sent to the deputy minister for approval.

On July 20, after ascertaining that the records had still not been released, we filed an application for judicial review by the Federal Court. On July 29 the records were released to the requestor and the court application was withdrawn.

Information Commissioner v. The Solicitor General (Federal Court No. T-1359-88) Filed July 13, 1988

Facts

A request was made to the Canadian Security Intelligence Service on September 21, 1987, for records concerning the processing of government security clearances and related matters. The coordinator at CSIS notified the requestor on November 2, 1987, that an extension of up to 90 days was required for necessary consultations.

On February 2, 1988, the coordinator informed the requestor that consultations were taking longer than expected, and the extended time limit would not be met. On February 26 the coordinator again wrote the requestor saying the consultation process had not been completed. A complaint was made on March 3.

Our investigation showed that CSIS had consulted with six other government departments, all consultations being completed by February 11 except for consultations within the Department of the Solicitor General.

On March 29 we recommended that the Solicitor General give the records to the requestor forthwith, and that we be informed by April 18 of any action taken or proposed to implement the recommendation. The Solicitor General replied on April 20, saying that the processing of the records had been completed and that the material to be released had been sent to the requestor on April 18.

When we sought details of the release we discovered on May 4 that no release had been made. We wrote to the Solicitor General on May 13, noting that fact and asking for compliance with his previous undertaking and notification to us that this had been done. In a June 14 letter we were told that a partial release had been made on May 24 and that the rest of the documents would be processed as soon as necessary consultations had been completed. An inquiry to the requestor showed that on June 28 approximately 92 pages of the records were still being processed and had not been released.

On July 12 we found that the remaining parts of the records had still not been released, and on July 13, with the consent of the requestor, we filed an application for judicial review. On August 2 we were informed that the documents in question had been released, and the application was withdrawn.

Information Commissioner v. The Solicitor General (Federal Court No. T-1225-88) Filed June 28, 1988

Facts

On November 27, 1987, the requestor asked Correctional Services Canada

for records regarding contracts awarded since September 4, 1984, involving CACI Canada Ltd. The requestor was told on December 15 that an extension of time of up to 30 days was required for necessary consultations. On January 20, 1988, the access coordinator again told the requestor that the requested material could be expected within two to three weeks.

On April 12 the requestor complained to us that the records had still not been received. On May 16 we recommended to the Solicitor General that the records be released forthwith, subject to any exemptions. The Solicitor General's May 31 reply said that it was the department's intention to release the records, but there was no indication when that would be done.

On June 6 we wrote the Solicitor General that in our view his reply was inadequate. It was our understanding that the records had been ready for release as early as May 25 and should have been forwarded to the requestor at that time.

No records were released by June 28 and, with the consent of the requestor, we then filed an application for judicial review. The department released the records on June 30 and the court application was withdrawn.

Information Commissioner v. Minister of National Defence et al. (Federal Court No. T-333-89) Filed February 17, 1989

Facts

In 1985, in response to a request under the Act, the department supplied photocopies of photographs of some personnel who had been part of one of its units. In December 1987 the requestor sought further photographic copies of the photographs with references showing where and when they were taken, and the identities of the groups or individuals in them.

The department claimed an extension of time to consider the request and on April 7, 1988, informed the requestor that the records were personal information, and therefore exempt from disclosure. On April 13 the requestor complained to us.

After investigating we contended in a letter to the Minister that the records were not exempt. We argued that the records related to the position or functions of government employees. Even if that were not so, we considered that these were the kind of photographs that the persons in them would expect to see displayed in public. Therefore to furnish them to the requestor was a use consistent with the use for which the record was compiled.

The department disagreed, saying that the photographs did not provide information about the performing of government functions and that disclosing them would not be consistent with the purpose for which they were taken.

Further discussions with the department did not change either position. With the consent of the requestor we sought judicial review.

Issues

Do the photographs constitute personal information? Are the names of the government employees exempt? Can the department refuse to disclose where and when the photographs were taken?

The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. Minister of External Affairs (Federal Court No. T-895-88) Filed May 17, 1988

Facts

This request was for the record which showed the largest single annual quota for import of foreign cheese in 1985. The company concerned, when contacted by the department, objected to the release of the information, alleging that release would damage its competitive position. The department accordingly claimed that the records were exempt under paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act. The requestor complained to us.

We did not consider that the exemptions claimed by the department were substantiated. We notified the company that this was our tentative conclusion, but that we would give them an opportunity to make representations. They did so at length, including a further argument that disclosure of quota allocations could adversely affect contractual negotiations.

We continued the investigation, obtaining further information from External Affairs that helped assess the company's contentions and the departmental position. The additional information did not convince us that the exemptions claimed were valid, nor were we able to persuade the department to modify its position. Accordingly, with the consent of the requestor, we filed an application for judicial review.

The case is pending before the Court.

The Information Commissioner v. The Minister of National Health and Welfare (Federal Court No. T-1987-88) Filed October 20, 1988

Facts

An individual had sought certain records from the Department of National Health and Welfare, including some relating to the Canadian Football League.
A few records were released but the department withheld the balance pending the outcome of section 44

applications brought to the Federal Court by the CFL in relation to another access request.

We believed that the complainant was entitled to have his request dealt with separately and that third party notification was necessary, even though the department knew there would probably be an objection by the CFL in this instance as well. Also, we considered it improper to deny release of some records based on a court action which which did not involve those particular records.

Because the department refused to continue to process the access request before it, we obtained the requestor's consent to file an application for judicial review. Additional records were then identified and some were released, but the balance were withheld pending the completion of the judicial review under section 44.

The case is pending before the Federal Court.

Vienneau v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No.A-346-88)

Kealey v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No.A-347-88)

These two cases, described in detail in our 1987-88 annual report, have been taken to the Federal Court of Appeal by the Information Commissioner, with the consent of the complainants.

Corporate Management

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, data processing and library services.

Finance

The offices' total resources approved by Parliament for the 1988-89 fiscal year of $5,074,000 and 69 person-years, an increase of $1,152,000 and 11 person-years over 1987-88. Personnel costs of $3,837,201 and professional and special services expenditures of $702,567 accounted for more than 88% of expenditures. The remaining $603,137 covered all other expenses.

Personnel

A substantial increase in person-years for the Privacy Commissioner produced a very active personnel program. New positions were classified and there were 42 staffing actions including two senior management appointments. In addition, the offices underwent a biennial classification audit by Treasury Board and the program management (PM) and information services (IS) positions were reviewed in line with the new classification standards.

EXPENDITURES

April 1, 1988 to March 31, 1989

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	$1,268,673	$1,469,048	$568,480	$3,306,201
Employee Benefit Plan Contributions	202,500	246,600	81,900	531,000
Transportation and Communication	29,363	66,204	118,094	213,661
Information	57,681	38,815	1,526	98,022
Professional and Special Services	506,936	144,959	50,672	702,567
Rentals	2,898	64	15,294	18,256
Purchased Repair and Maintenance	1,337	5,112	21,940	28,389
Utilities, Materials and Supplies	9,957	14,738	37,264	61,959
Acquisition of Machinery and Equipment	43,232	85,986	48,464	177,682
Other Payments	1,630	1,569	1,969	5,168
TOTAL	$2,124,207	$2,073,095	$945,603	$5,142,905

Administration

The offices were relocated to the 3rd and 4th floors of Tower B, Place de Ville. Improved security measures were implemented for the new premises and a security manual was prepared. In addition, a records management audit was completed by National Archives.

Informatics

A review of informatics was undertaken with the assistance of outside consultants. The major recommendations of the study will be undertaken with regards to the renewal of the case management system and the expansion of report and text production facilities.

Library

The library continues to provide an information and referral service for both Commissioners. It offers a full range of library services, including interlibrary loan, automated reference, and literature searches.

Last year, approximately 500 publications about access to information, the protection of privacy and the ombudsman function were added to the library's inventory. The public is welcome to consult our collection, which also includes newspaper clipping files, periodicals, and annual reports.

privée. De nouveaux postes ont été classifiés et il y a eu 42 opérations de dotation, dont deux nominations à des postes de cadre de gestion. En outre, les bureaux ont été soumis à une vérification biennale de la classification par le Conseil du Trésor et tous les postes dans le groupe de la gestion des programmes (PM) et des services de l'information (IS) ont été revus à la lumière des nouvelles normes de classification.

Administration

Nous avons emménagé aux troisième et quatrième étages de la tour B du complexe Place de Ville. Nos nouveaux bureaux bénéficient de mesures de sécurité améliorées et un manuel de sécurité a été rédigé. Les Archives nationales ont également procédé à une vérification de la gestion des documents.

Informatique

Un examen des services informatiques a été entrepris, avec le concours d'experts-conseils externes. Les principales recommandations de l'étude seront mises en oeuvre pour ce qui concerne le système de gestion des cas et l'expansion des moyens de production de rapports et de textes.

Bibliothèque

La bibliothèque continue d'offrir un service d'information et de documentation aux deux commissariats. Elle offre toute la gamme des services que l'on retrouve normalement dans une bibliothèque, notamment un service de prêts inter-bibliothèques, un service de documentation informatisé et un service de recherche d'ouvrages.

L'an dernier, quelque 500 ouvrages concernant l'accès à l'information, la protection de la vie privée et la fonction de protecteur du citoyen ont été ajoutés à la collection de la bibliothèque. Le public est autorisé à consulter cette collection, qui comprend également des coupures de presse, des périodiques et des rapports annuels.

Gestion Intégrée

La gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, de bureautique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Pour l'année financière 1988-1989 un budget de 5 074 000 $ et de 69 années-personnes fut alloué par le Parlement, ce qui représente une augmentation de 1 152 000 $ et 11 années-personnes par rapport à 1987-1988. Les coûts en personnel furent de 3 837 201 $, et les frais de services professionnels et spéciaux, de 702 567 $. Ces montants représentent plus de 88 pour cent des dépenses. Le reste, soit 603 137 $, a couvert toutes les autres dépenses.

Personnel

La fonction «personnel» a connu une grande activité, en raison de l'augmentation significative du nombre d'années-personnes allouées au Commissaire à la protection de la vie

ÉTAT DES DÉPENSES

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	1 268 673	1 469 048	568 480	3 306 201
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	202 500	246 600	81 900	531 000
Transports et communications	29 363	66 204	118 094	213 661
Information	57 681	38 815	1 526	98 022
Services professionnels et spéciaux	506 936	144 959	50 672	702 567
Location	2 898	64	15 294	18 256
Achat de services de réparation et d'entretien	1 337	5 112	21 940	28 389
Services publics, fournitures et approvisionnements	9 957	14 738	37 264	61 959
Acquisition de machines et d'équipement	43 232	85 986	48 464	177 682
Autres dépenses	1 630	1 569	1 969	5 168
TOTAL	2 124 207	2 073 095	945 603	5 142 905

Nous avons poursuivi l'enquête et avons obtenu du ministère des Affaires extérieures des renseignements supplémentaires qui nous ont aidés à évaluer les affirmations de l'entreprise et la position adoptée par le Ministère. Ces renseignements complémentaires ne nous ont pas convaincus que les exceptions invoquées étaient légitimes, de même que nous ne sommes pas parvenus à persuader le Ministère de modifier sa position. Par conséquent, avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

L'affaire est en cours.

Le Commissaire à l'information c. le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (Cours fédérale n^{o} T-1987-88) Demande déposée le 20 octobre 1988

Faits

Une personne avait demandé certains documents au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, dont un certain nombre concernant la Ligue canadienne de football. Quelques documents furent divulgués, mais le Ministère a refusé de divulguer les autres en attendant l'issue de recours en révision exercé en vertu de l'article 44 par la Ligue canadienne de football (LCF) relativement à une autre demande de communication.

Nous trouvions que le plaignant avait droit à ce que sa demande fasse l'objet d'un traitement distinct et que le tiers devait être avisé, même si le Ministère savait que la LCF s'opposerait probablement à la divulgation dans ce cas-ci également. Nous avons également trouvé qu'il n'était pas opportun de refuser de divulguer ce qui ne concernait pas les documents en cause.

Comme le Ministère persistait dans son refus de continuer à traiter la demande de communication qui lui avait été soumise, nous avons obtenu le consentement de demandeur au dépôt d'une demande de révision judiciaire. Des documents supplémentaires ont été inventoriés, dont un certain nombre ont été divulgués, mais les autres ont été retenus en attendant l'issue de recours en révision exercé en vertu de l'article 44.

L'affaire est en cours.

Vienneau c. le Solliciteur général (Cour fédérale n^{o} T-346-88)

Kealey c. le Solliciteur général (Cour fédérale n^{o} T-347-88)

Avec le consentement des demandeurs (ces deux cas sont décrits en détail dans le rapport annuel 1987-1988), le Commissaire a porté ces causes devant la Cour d'appel fédérale.

Le Ministère a demandé une prolongation du délai de réponse et le 7 avril 1988, il a informé le demandeur que les documents constituaient des renseignements personnels et qu'ils étaient par conséquent soustraits à la divulgation. Le 13 avril, le demandeur a porté plainte.

Après avoir mené une enquête, nous avons affirmé, dans une lettre adressée au ministre, que les documents n'étaient pas visés par une exception. Nous avons soutenu que les documents se rapportaient au poste ou aux fonctions d'employés de l'État. Même si tel n'était pas le cas, nous estimions qu'il s'agissait du genre de photographies que les sujets pouvaient s'attendre à voir affichées en public. Le fait de les communiquer au demandeur constituait donc un usage conforme à celui pour lequel ces documents avaient été constitués.

Le Ministère s'est dit en désaccord avec nous, affirmant que les photographies ne fournissaient pas de renseignements sur l'exécution de fonctions gouvernementales et que leur divulgation serait incompatible avec l'objectif pour lequel ces photographies avaient été prises.

Les autres discussions que nous avons eues avec les représentants du ministère ne les ont pas amenés à modifier leur position. Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Questions en litige

Les photographies constituent-elles des renseignements personnels? Les noms des employés de l'État échappent-ils à la divulgation? Le Ministère peut-il refuser de divulguer le lieu et la date où les photographies ont été prises?

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cours fédérale n^{o} T-895-88)
Demande déposée le 17 mai 1988

Faits

Cette demande concernait le document qui indiquait le plus important quota individuel d'importation de fromage de 1985. Contactée par le Ministère, l'entreprise concernée s'est opposée à la divulgation du document, affirmant que cela nuirait à sa compétitivité. Le Ministère a donc invoqué les exceptions prévues au alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. Le demandeur a alors porté plainte.

Nous avons trouvé que les exceptions invoquées par le Ministère n'étaient pas fondées. Nous avons fait savoir à l'entreprise qu'il s'agissait là de notre conclusion provisoire, mais que nous allions lui donner la possibilité de faire connaître son point de vue, ce que l'entreprise a fait avec force détails, ajoutant un argument de plus, à savoir que la divulgation du document risquerait d'entraver des négociations en vue de contrats.

Le 12 juillet, nous constatons que le reste des documents n'avait toujours pas été divulgué et le 13 juillet, nous présentions, avec le consentement du demandeur, une demande de révision judiciaire. Le 2 août, on nous informait que les documents demandés avaient été divulgués et la demande de révision était retirée.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale n° T-1225-88) Demande déposée le 28 juin 1988

Faits

Le 27 novembre 1987, le demandeur sollicitait auprès du Service correctionnel du Canada des documents concernant les contrats adjugés depuis le 4 septembre 1984 à la société CACI Canada Ltd. Le 15 décembre, le demandeur était informé que le délai de réponse allait devoir être prolongé de 30 jours en raison de la nécessité de procéder à des consultations. Le 20 janvier 1988, le coordonnateur de l'accès à l'information communiquait de nouveau avec le demandeur pour lui faire savoir qu'il pouvait s'attendre à recevoir les documents dans un délai de deux à trois semaines.

Le 12 avril, le demandeur portait plainte, n'ayant toujours pas reçu les documents. Le 16 mai, nous avons recommandé au Solliciteur général de divulguer les documents sur-le-champ, sous réserve des exceptions possibles. Dans sa réponse datée du 31 mai, le Solliciteur général nous faisant savoir que le Ministère avait l'intention de divulguer les renseignements, sans préciser à quel moment.

Le 6 juin, nous faisions savoir au Solliciteur général qu'à notre avis, sa réponse était insatisfaisante. Nous croyions comprendre que les documents étaient prêts à être divulgués depuis le 25 mai, date à laquelle ils auraient dû être communiqués au demandeur.

Le 28 juin, aucun document n'ayant encore été divulgué, nous avons, avec le consentement du demandeur, déposé une demande de révision judiciaire. Le 30 juin, le Ministère a divulgué les documents et la demande de révision a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale et al. (Cours fédérale n° T-333-89) Demande déposée le 17 février 1989

Faits

En 1985, en réponse à une demande présentée en vertu de la Loi, le Ministère avait produit des photocopies qui reproduisaient des photographies de certains membres d'une de ses unités. Au mois de décembre 1987, le demandeur sollicitait de nouvelles photocopies des photographies, avec mention de la date et du lieu où ces photographies avait été prises ainsi que de l'identité des groupes ou des personnes qui y apparaissaient.

Le 20 juillet, après nous être assurés que les documents n'avaient toujours pas été divulgués, nous avons déposé une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale. Le 29 juillet, les documents étaient communiqués au demandeur et la demande de révision était retirée.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale n^{o} T-1359-88) Demande déposée le 13 juillet 1988

Faits

Le 21 septembre 1987, une demande de communication a été présentée au Service canadien du renseignement de sécurité. Cette demande avait trait à des documents concernant le traitement des autorisations sécuritaires et des questions connexes. Le 2 novembre 1987, le coordonnateur du SCRS a informé le demandeur que le délai de réponse allait devoir être prolongé d'une période qui pouvait atteindre 90 jours, en raison de la nécessité de procéder à des consultations.

Le 2 février 1988, le coordonnateur faisit savoir au demandeur que les négociations se révélaient plus longues que prévues et qu'il allait être impossible de respecter le nouveau délai. Le 26 février, le coordonnateur écrivait de nouveau au demandeur pour l'informer que les négociations n'étaient pas terminées. Le 3 mars, une plainte était déposée.

Notre enquête a révélé que le SCRS avait consulté six ministères et que le 11 février, toutes les consultations étaient terminées, sauf celles avec le ministère du Solliciteur général.

Le 29 mars, nous avons recommandé que le Solliciteur général communique les documents au demandeur sans délai et nous avons également demandé à être informé avant le 18 avril des mesures prises ou proposées pour mettre la recommandation en oeuvre. Le Solliciteur général nous a répondu le 20 avril, nous faisant savoir que le traitement des documents était terminé et que les documents devant être divulgués avaient été envoyés au demandeur le 18 avril.

Après nous être informés des modalités de la divulgation, nous avons découvert, le 4 mai, qu'aucun document n'avait été divulgué. Nous avons écrit au Solliciteur général le 13 mai, lui faisant part de ce fait et lui demandant de se conformer à l'engagement qu'il avait pris au préalable et de nous en aviser. Dans une lettre datée du 14 juin, on nous indiquait qu'une partie des documents avaient été divulgués le 24 mai et que les autres le seraient dès que les consultations nécessaires auraient pris fin. Après nous être renseignés auprès du demandeur, nous avons appris que le 28 juin, qu'environ 92 pages des documents demandés étaient encore en voie de préparation et n'avaient pas été divulguées.

Le Ministère a répondu que selon son interprétation, l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit la divulgation de données globales lorsque cela pourrait avoir pour effet de divulguer des renseignements confidentiels sur certains contribuables. Le Ministère en avait conclu que la divulgation des documents demandés comporterait un tel risque.

Le Ministère a refusé de modifier sa position. Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Question en litige

Est-ce que le paragraphe 24(1) de la Loi et l'article de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdisent la divulgation de renseignements de nature générale assemblés par le ministère du Revenu national à partir de ses dossiers?

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n^{o} T-1402-88) Demande déposée le 20 juillet 1988

Faits

Le 5 novembre 1987, le demandeur sollicitait des documents concernant les méthodes de sélection des personnes souhaitant entrer au Canada. Le 10 décembre 1987, le Ministère demandait une prorogation de 90 jours du délai de réponse en raison de la nécessité de consulter d'autres ministères. Le délai prenait fin le 9 mars 1988. Le 17 mars, le demandeur portait plainte, parce qu'aucun document n'avait été divulgué.

Notre enquête a révélé que les consultations initiales menées par le Ministère s'étaient terminées le 14 janvier 1988. Le 15 avril, nous avons recommandé, dans une lettre au ministre, la divulgation immédiate des documents, sous réserve des exceptions éventuelles. Les collaborateurs du ministre nous ont fait savoir par la suite que cette lettre n'avait jamais été reçue et le 18 mai, nous en transmettions un double au coordonnateur ministériel de l'accès à l'information. Le 1er juin, le coordonnateur nous informait que les documents demandés avait été soumis à l'approbation définitive du sous-ministre avant d'être divulgués.

Le 30 juin, nous écrivions de nouveau au ministre, lui faisant cette fois savoir que nous étions disposés, moyennant le consentement du demandeur, à demander une révision judiciaire pour défaut de divulguer. Quelques jours plus tard nous recevions une lettre du ministre datée du 28 juin et indiquant qu'il avait fallu consulter deux autres ministères, que ces consultations s'étaient terminées le 20 mai et que les motifs d'exception avaient été soumis à l'approbation du sous-ministre.

préjudice probable devait avoir une chance raisonnable de se matérialiser, ce que n'établissait pas la preuve présentée par les compagnies. La Cour a estimé que le préjudice était hypothétique.

Le paragraphe 20(6) peut prévaloir contre les alinéas 20(1)b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement. Le tribunal a cependant estimé que cette disposition ne s'appliquait pas en l'espèce, étant donné que l'institution fédérale n'avait à aucun moment soustrait les documents à la divulgation en vertu de l'article 20.

La Cour a rejeté tous les appels.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n^{os} T-1041-86 et T-1446-86) Demandes déposées le 9 mai et le 23 juin 1986 respectivement

Ces causes étaient résumées dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 107). Il s'agissait de demandes de communication distinctes présentées par deux documentalistes qui voulaient obtenir des renseignements sur le comte de Bernonville.

Au terme de longues négociations entre le Ministère et le Commissariat, un certain nombre d'autre documents ont été communiqués aux demandeurs, qui se sont estimés satisfaits. La demande de révision a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n^{o} T-1758-88) Demande déposée le 14 septembre 1988

Faits

Le demandeur voulait que Revenu Canada lui communique le nombre de compagnies d'assurance-vie qui avaient reçu un nouvel avis de cotisation au Canada au cours de deux années particulières ainsi que le montant total de ces nouveaux avis de cotisation.

Le Ministre a divulgué le nombre total de vérifications effectuées au cours des années concernées, mais a refusé de révéler le nombre de nouveau avis de cotisation ainsi que leur montant total.

Le Ministère a invoqué le paragraphe 24(1) de la Loi, parce que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* limite la divulgation des renseignements obtenus par le ministre du Revenu national aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Le demandeur a porté plainte. Nous avons soutenu que le Ministère avait recueilli les renseignements demandés à partir de ses dossiers, et qu'il ne les avait donc pas «obtenus» au sens de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Nous avons souligné que le Ministère avait occasionnellement divulgué à la presse le revenu moyen de certaines catégories de contribuables au cours des dernières années.

Canada Packers Inc. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^os A-1345-87 et A-540-87)

Gainers Inc. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^o A-1331-87)

Burns Meats Ltd. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^os A-1330-87 et A-1332-87)

Toronto Abattoirs Limited c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^o A-1341-87)

Intercontinental Packers Inc. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^o A-1393-87)

Faits

Il y a plusieurs années, 10 salaisons canadiennes ont exercé un recours en révision judiciaire en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* afin d'empêcher la divulgation des rapports d'inspection de leurs usines par Agriculture Canada. (Voir rapports annuels de 1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988 du Commissaire à l'information, pages 192, 108 et 103 respectivement). La Division de première instance de la Cour fédérale avait ordonné la divulgation des rapports dans tous les cas. La moitié des entreprises ont interjeté appel de cette décision. Le Commissaire à l'information, qui avait recommandé la divulgation dès le départ, a obtenu l'autorisation de comparaître comme partie à tous les appels.

Questions en litige

La divulgation risquerait-t-elle vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables aux compagnies ou de nuire à leur compétitivité? Dans l'affirmative, la santé publique l'emportait-elle sur de préjudice?

Arguments

Les arguments présentés en appel furent essentiellement les mêmes que lors du procès. Les entreprises affirmaient que la divulgation des rapports nuirait grandement à leur marché, alors que pour justifier la divulgation on affirmait que cela n'avait pas été démontré. On s'appuyait aussi dans une certaine mesure sur le fait que la divulgation était dans l'intérêt public.

Conclusions

L'alinéa 20(1)b) de la Loi n'entrait pas en ligne de compte, parce que les documents contenaient des observations et des jugements formulés par des inspecteurs gouvernementaux et non pas des renseignements obtenus par le gouvernment auprès de tiers.

Les alinéas 10(1)c) et d) de la Loi s'appliquent dans les cas où la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers, de nuire à sa compétitivité ou d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins. La Cour a établie que, pour que ces exceptions puissent s'appliquer, le

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^{O} T-1885-88). Demande déposée le 4 octobre 1988

Faits

Cette cause est presque identique à celle décrite précédemment (Cour fédérale n^{O} T-1583-88). Il s'agit d'une demande de communication concernant des rapports sur l'état d'usines européennes d'emballage de produits carnés. Le Ministère a refusé de divulguer quelque partie que ce soit des rapports concernant deux pays européens qui s'étaient opposés à la divulgation, parce que le ministère des Affaires extérieures avait fait savoir que la divulgation de ces rapports risquait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. De plus, certaines parties des rapports ont aussi été soustraites à la divulgation en vertu du paragraphe 20(1), étant donné qu'ils renfermaient des chiffres de production et des renseignements analogues. Le demandeur a alors porté plainte.

Nous avons convenu que certaines parties des rapports pouvaient être soustraites à la divulgation en vertu du paragraphe 20(1), mais, comme dans le cas précédent, nous estimions que l'on ne pouvait invoquer le paragraphe 15(1) pour soustraire entièrement les rapports à la divulgation. Nous avons également souligné que l'intérêt de la population à obtenir des renseignements sur les usines étrangères qui produisent de la viande pour consommation au Canada constituait un facteur qui autorisait le Ministère à user de son pouvoir discrétionnaire en faveur de la divulgation.

Le Ministère ne s'est pas rendu à ces arguments. Avec le consentement du demandeur nous avons donc déposé une demande de révision judiciaire.

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n^{O} T-291-88). Demande déposée le 22 février 1988

Cette affaire, qui était traitée à la page 101 du Rapport annuel de 1987-1988, concernait la divulgation de l'identité des fonctionnaires qui avaient pris part à la décision du ministère d'interdire l'importation d'une bande magnétoscopique. Le Ministère avait invoqué une exception en ce qui concerne la divulgation du nom et du titre des fonctionnaires visés, parce que leur sécurité aurait pu s'en trouver menacée.

Le Ministre a réexaminé le dossier et a décidé de divulguer les documents. Les procédures ont donc été abandonnées, avec le consentement du demandeur.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^{o} T-1583-88). Demande déposée le 18 août 1988

Faits

Le demandeur avait demandé des rapports d'inspection concernant certaines salaisons étrangères qui exportaient des produits carnés au Canada. Le Ministère, par l'intermédiaire du ministère des Affaires extérieures, a consulté les pays où ces entreprises étaient situées au sujet de l'opportunité de divulguer les rapports. Plusieurs des pays ont donné leur accord, mais trois ont refusé. Le Ministère a donc informé le demandeur que le paragraphe 15(1) de la Loi exigeait que les documents de ces trois pays soient soustraits à la divulgation. Le demandeur a alors porté plainte.

Nous avons recommandé au ministère de divulguer les rapports, étant donné qu'à notre avis, leur divulgation ne risquait vraisemblablement pas de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. De plus, il ne nous semblait pas que le contenu des documents ressortissait à l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 15(1).

Le Ministère, qui était guidé dans ses démarches par le ministère des Affaires extérieures, a obtenu une nouvelle opinion sur la nécessité de soustraire les documents à la divulgation. Cette opinion étant venu confirmer la première, le Ministère a persisté dans son refus de divulguer. Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Question en litige

1. Est-ce que l'ampleur du préjudice que la divulgation des rapports risquerait de porter à la conduite des affaires internationales justifie la non-divulgation de la totalité de ces rapports?

2. Est-il nécessaire, pour la légitimité d'une exception invoquée en vertu du paragraphe 15(1), que le contenu des documents soit décrit dans l'un des alinéas de ce paragraphe ou qu'il s'y apparente?

L'affaire est en cours.

L'examen de l'ordre du jour déposé à la Cour révélait la présence de nombreuses questions qui ne ressortissaient nullement aux alinéas 21(1) a) ou b). L'élément déterminant a été le défaut de l'institution d'examiner les documents demandés afin de déterminer ce qui relevait de l'exception invoquée.

L'article 46 montrait que le Parlement a voulu que le tribunal possède l'information et les documents nécessaires pour s'acquitter de son mandat, à savoir de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire conféré au responsable de l'institution a été exercé dans des limites et selon des principes convenables. Le recours à ce pouvoir discrétionnaire doit s'exercer dans les limites qu'il convient de donner à ce pouvoir et c'est au tribunal qu'il revient de déterminer quelles sont ces limites.

L'affaire a été renvoyée à la SCHL pour réexamen et nouvelle détermination de l'application des exceptions prévues à l'alinéa 21(1) b) et à l'article 25.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale (Cour fédérale n^{o} T-746-88). Demande déposée le 27 avril 1988

Faits

Le demandeur cherchait à obtenir du ministère de la Défense nationale des documents concernant des accords sur la défense et des questions connexes conclus entre le Canada et les Etats-Unis. Le Ministère a divulgué un certain nombre de documents, mais a refusé de divulguer le texte de six accords, affirmant qu'ils étaient soustraits à la divulgation en vertu de l'alinéa 13(1) a) et du paragraphe 15(1) de la Loi.

Le demandeur a porté plainte au sujet des exceptions invoquées, notamment en raison du fait que le Ministère n'avait pas précisé le ou les alinéas sur lesquels il s'était fondé pour refuser de divulguer les accords.

L'examen des documents nous a convaincus que les exceptions invoquées étaient pleinement justifiables, mais nous avons estimé que le Ministère était tenu de préciser sur quel alinéa du paragraphe 15(1) il s'était appuyé, pourvu que cela ne cause pas en soi le préjudice décrit au paragraphe en question.

Nous avons recommandé aux représentants du ministère de faire part de l'alinéa concerné au demandeur, mais ils ont refusé, affirmant que selon leur interprétation de la Loi, ils n'était pas tenus de préciser un alinéa en particulier.

Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Question en litige

Une institution fédérale qui invoque l'exception prévue au paragraphe 15(1) est-elle tenue d'informer le demandeur de l'alinéa précis sur lequel se fonde son refus de divulguer des documents? L'affaire est en cours.

L'appelant a soutenu pour sa part que les documents ne constituaient pas tous des comptes rendus de consultations ou de délibérations. La Cour avait pu consulter des copies d'ordres du jour des réunions et avait convenu que certaines des questions ne cadraient pas avec l'exception invoquée. De plus, l'institution ne pouvait pas avoir examiné les documents en vue de divulguer ceux qui n'étaient pas visés par l'exception. Il était en effet impossible que l'on ait pu examiner les milliers de pages que comptent les documents dans les 24 heures qui se sont écoulées entre la réception de la demande de communication et le refus de divulguer.

Conclusions

La décision unanime de la Cour d'appel fédérale, composée des juges Heald, Urie et Stone, a été rendue par M. le juge Heald le 6 juillet 1988.

La Cour n'a pas trouvé de parallèle entre cette cause et l'affaire du CRTC, soulignant que ce dernier cas portait sur la divulgation d'un passage précis d'un procès-verbal se rapportant à une décision relative à une demande présentée par le demandeur. La Cour a fait remarquer que dans l'affaire du CRTC, il n'avait pas été question de l'application possible de l'article 25 de la Loi, mais que dans le cas présent, où un grand nombre de documents étaient demandés, l'article 25 s'appliquait de toute évidence.

L'article 25 constitue un article prépondérant, étant donné qu'il renferme les mots «nonobstant les autres dispositions de la présente loi.» Une fois que le responsable de l'institution a établi que certains documents sont visés par l'exception, il doit examiner si des parties du document peuvent raisonnablement être prélevées. Or, il semble que l'on n'ait pas procédé à un tel examen, et l'avocat n'a pas laissé entendre le contraire.

La Cour a jugé que l'étendue de l'exception invoquée violait l'esprit de la Loi, exprimé à l'article 2. Elle s'est notamment inscrite en faux contre la notion voulant que les exceptions au droit d'accès soient limitées et précises Le fait de ne pas avoir procédé à un examen en vue d'un éventuel prélèvement a enlevé toute légitimité à la décision.

La Cour possède, en vertu de l'article 49, le pouvoir de déterminer si le responsable de l'institution était autorisé à refuser la divulgation. En effet, le pouvoir discrétionnaire du responsable doit s'exercer conformément aux principes juridiques reconnus et à la loi qui confère ce pouvoir. Au moment d'user du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 21(1) de la Loi, le responsable de l'institution doit tenir compte du principe et de l'objet de la Loi. Le Parlement a voulu que les exceptions soient soumises à une interprétation rigoureuse.

trompeur. De plus, les passages ainsi divulgués pouvaient renfermer des indices sur la teneur des parties supprimées. Il semble que l'intention du législateur ait été que le prélèvement ne soit tenté que lorsqu'il vise à accomplir, dans les limites du raisonnable, l'esprit des lois.

La demande a été rejetée avec dépens. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire a interjeté appel de cette décision.

Ken Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (Cour fédérale n^{o} A-108-87)

Faits

Cette affaire était signalée dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 45). Le demandeur cherchait à obtenir la divulgation des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et du comité exécutif pour la période de 1970 à 1985. Or, ces procès-verbaux formaient une masse de documents de 4 mètres d'épaisseur. Dès le lendemain de la réception de la demande de communication, la SCHL refusait de divulguer quelque procès-verbal que ce fût, donnant pour raison qu'ils étaient visés par l'exception prévue à l'alinéa 21(1) b), parce qu'ils constituaient des comptes-rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale.

Le Commissaire a tenté d'obtenir du président de la SCHL la divulgation de certains passages des procès-verbaux conformément à l'article 25 de la Loi. Cette proposition ayant échoué, le Commissaire a conclu, malgré ses réticences, qu'il n'était pas opportun d'exercer un recours en révision judiciaire, aux frais de l'Etat, à cause de la décision rendue dans une cause analogue (*Commissaire à l'information c. le CRTC*. Voir page 189 du Rapport annuel de 1985-1986.) Dans cette affaire, la Division de première instance de la Cour fédérale avait soutenu que lorsqu'il était établi qu'un document faisait l'objet d'une exception discrétionnaire prévue par la Loi, la Cour ne pouvait faire obstacle à la décision du responsable de l'institution de refuser la divulgation.

Le plaignant a alors décidé d'exercer lui-même un recours en révision. Sa demande a été rejetée par la Division de première instance, qui s'en est tenue à la décision rendue dans l'affaire du CRTC, estimant qu'il existait un parallèle évident entre les deux situations. Le plaignant a alors porté sa cause devant la Cour d'appel fédérale.

Arguments

Le représentant de l'intimé a soutenu qu'il était tout à fait évident que les procès-verbaux constituaient un compte rendu de consultations ou de délibérations où étaient concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Il a également soutenu que rien ne prouvait qu'il serait raisonnable, compte tenu des circonstances, de prélever une partie ou une autre de l'information.

L'affaire est encore en instance, étant donné que la Cour ne s'est prononcée que sur les demandes préliminaires et a ordonné le maintien du recours exercé en vertu de l'article 42. Nous avons demandé à la Cour de déterminer si un ministère est tenu d'établir le motif invoqué pour demander une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale n^{o} T-2783-86). Demande déposée le 23 décembre 1986

Faits

Cette cause concernait un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier. La question en litige était celle de savoir si certains des renseignements avaient trait au poste ou aux fonctions d'un employé d'une institution fédérale et, de ce fait, ne constituaient pas des «renseignements personnels.» L'affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 108) et dans celui de 1987-1988 (page 103).

Conclusions

Monsieur le juge Jerome a fait connaître ses motifs de jugement, par écrit, le 4 mai 1988.

La Cour a soutenu que ni la *Loi sur l'accès à l'information* ni la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'avaient préséance. Si un article de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avait été incorporé au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, c'était afin d'assurer la prise en considération des principes régissant les deux lois dans les décisions relatives à la divulgation de renseignements personnels. La définition de l'expression «renseignements personnels» est large à dessein, afin de protéger l'identité des individus.

Les exemples de renseignements professionnels pouvant être divulgués en vertu de l'alinéa 3 j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernent, à une exception près, des faits objectifs. Rien n'indique que le législateur a eu l'intention de permettre que soient rendues publiques des évaluations qualitatives du rendement des employés. Par conséquent, les opinions consignées dans le document au sujet de la formation, de la personnalité, de l'expérience ou de la compétence des employés ne pouvaient être divulguées.

La Cour a examiné les prélèvements effectués en vertu de l'article 25 de la Loi, mais a jugé que, malgré le fait que certains des passages supprimés étaient peut-être plus importants que la Loi ne l'exigeait, ils étaient néanmoins conformes aux principes de la Loi et qu'il n'y avait pas lieu d'en ordonner la divulgation. La Loi n'exigeait pas d'opération de dissection par laquelle des bouts de phrases sans lien entre eux, mais non visés par l'exception, devaient être prélevés du document et divulgués. Une telle opération aurait pu déboucher sur un document dépourvu de sens et

Commissaire à l'information c. le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures (Cour fédérale n^{o} T-2661-87). Demande déposée le 23 décembre 1987

Faits

Cette affaire était exposée dans le rapport de 1987-1988 (page 96). Elle concernait le refus du ministère de divulguer deux télex concernant Energie Atomique du Canada Limitée.

Règlement

Les documents ont été communiqués au plaignant avant que la cause n'ait pu être entendue. Le recours en révision a été abandonné avec le consentement du demandeur.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cour fédérale n^{os} T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86). Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986 respectivement

Faits

Ces causes, exposées dans le rapport annuel de 1986-1987 (page 107) et dans le rapport annuel de 1987-1988 (page 102), portaient sur une demande de révision judiciaire dans le cas d'un retard, les demandeurs soutenant qu'il y avait eu prorogation indue des délais réglementaires. Les documents furent divulgués avant la date prévue de l'audition, et, pour cette raison, le gouvernement a déposé une motion en rejet de la demande. Pour notre part, nous avons demandé la résolution de la question.

Règlement

Comme le rapport de 1987-1988 le mentionnait, M. le juge Jerome a rejeté les deux motions le 9 mars 1988. Les motifs écrits du rejet ont été rendus publics le 15 avril 1988. La Cour estimait qu'il lui fallait, pour déterminer si elle avait compétence pour intervenir en vertu de l'article 42 de la Loi, décider s'il y avait eu refus de divulguer les documents. Ainsi, pour déterminer s'il y a eu refus présumé, la Cour doit être en mesure d'examiner une prorogation ainsi que les motifs invoqués pour la justifier.

Le fait que les documents ont été divulgués avant que l'audition n'ait eu lieu ne signifiait pas que la Cour n'était plus compétente. Les pouvoirs de la Cour ne se limitent pas à ordonner la divulgation des documents. En vertu du paragraphe 10(3) et des articles 42 et 49 de la Loi, les cas de retard peuvent également, dans certaines circonstances, faire l'objet d'une révision judiciaire.

Les parties avaient un intérêt réel à obtenir des lignes directrices pour l'avenir, et c'est la raison pour laquelle un jugement déclaratoire pouvait être utile.

Questions en litige

Monsieur le juge Rouleau a posé les deux questions préliminaires suivantes :

1. La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique-t-elle aux documents de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de ces quatre demandes?

2. Sinon, les documents de la Commission d'appel de l'immigration sont-ils susceptibles d'examen aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Arguments

Les questions préliminaires ont été débattues devant le juge Pinard le 30 mars 1988.

La Commission d'appel de l'immigration prétendait que l'ordonnance selon laquelle les délibérations devaient se dérouler à huis clos et le dossier, être tenu secret, était prépondérante et empêchait l'accès aux documents en vertu de la Loi.

Les demandeurs estimaient pour leur part que le législateur avait voulu que la limitation du droit d'accès en vertu de dispositions contenues dans des lois autres que la *Loi sur l'accès à l'information* ne soit possible qu'aux termes de l'article 24, et que cet article ne visait pas la *Loi sur l'immigration*.

Conclusion

La Cour a décidé que le texte de la *Loi sur l'accès à l'information*, loi bien structurée comportant des articles précis et des annexes correspondantes, montrait qu'elle était censée avoir préséance sur les autres lois, à moins d'exception précise énoncée dans la Lo elle-même. La réponse aux questions préliminaires était par conséquent affirmative, dans la mesure où la réponse à la deuxième question était formulée dans ces termes : «Les documents de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de ces quatre procédures sont effectivement susceptibles d'examen en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.» Cela ne signifiait pas que les documents seraient divulgués, mais qu'ils étaient assujettis à la Loi et qu'ils devaient être examinés dans l'optique de leur divulgation.

La personne qui s'était vu accorder le statut de réfugié demanda que soit délivrée une ordonnance ayant pour effet de prolonger le délai d'appel de la décision. Le 7 octobre 1988, Monsieur le juge Pinard rejetait cette demande.

dans des situations éventuelles. La Cour a donc décidé qu'il y avait lieu d'entendre les arguments sur la légitimité de la prolongation.

Motif précis de refus

Les droits des demandeurs sont en cause dans une affaire où nous affirmons qu'une institution fédérale est tenue de révéler à un demandeur non seulement la nature du préjudice que causerait la divulgation d'un document, mais également la ou les parties de l'exception qui décrivent les documents en question. Alors que le gouvernement soutient que la liste descriptive des catégories de documents citée dans l'exception ne fait qu'illustrer l'utilisation possible de l'exception, et non pas sa portée, nous estimons que les documents doivent au moins être de la même nature générale que ceux mentionnés dans la liste descriptive, et que le ou les paragraphes pertinents de l'exception doivent être révélés au plaignant, à moins qu'il n'y ait des motifs valables de refuser de divulguer ne serait-ce que la nature ou l'existence du document pertinent.

Divulgation de l'identité de fonctionnaires

Une cause concernant la non-divulgation de l'identité des fonctionnaires ayant pris part à la décision d'interdire l'importation de propagande prétendument haineuse (une bande magnétoscopique en l'occurrence) a été retirée après que Revenu Canada (Douanes et Accise) fût revenu sur sa décision et eût divulgué les documents relatifs à la décision, y compris les noms des fonctionnaires concernés.

LES CAUSES EN DÉTAIL

Voici le compte rendu des causes portées devant la Cour fédérale auxquelles le Commissaire à l'information était partie.

Bindman c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n^{O} T-931-87) Demande déposée le 30 avril 1987

Commissaire à l'information c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n^{OS} T-1051-87, T-1169-87 et T-1355-87) Demandes déposées le 21 mai 1987, le 5 juin 1987 et le 26 juin 1987 respectivement

Faits

Ces causes, dont il a été rendu compte dans le Rapport annuel de 1987-1988 (page 95) concernaient le refus de la Commission d'appel de l'immigration de divulguer des documents qui auraient permis aux demandeurs de savoir pourquoi une personne nommément désignée s'était vu consentir par la Commission le statut de réfugié au sens de la Convention. La Commisison avait ordonné, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, que les délibérations se déroulent à huis clos et que le dossier soit tenu secret.

Préjudice pour les affaires internationales

Des rapports d'inspection des salaisons pour lesquels une exception différente a été invoquée font l'objet de deux causes qui ont été portées devant la Cour. Étant donné que les salaisons concernées ont leur siège à l'étranger, Agriculture Canada a jugé, après avoir reçu l'avis des Affaires extérieures, que la divulgation des rapports nuirait à la conduite des affaires internationales entre le Canada et le pays en cause.

Notre préoccupation vient du fait que le Ministère n'a pas établi que l'information est du type de celle décrite à l'exception prévue par le paragraphe 15(1) de la Loi. Quoi qu'il en soit, nous nous demandons si le préjudice prétendu est tel qu'il justifie la non-divulgation des rapports.

Pourquoi faudrait-il que des producteurs étrangers de viande devant être consommée par des Canadiens soient traités différemment que les producteurs canadiens?

Caractère prépondérant de la Loi sur l'accès à l'information

Le caractère de prépondérance que le Parlement a voulu donner à la *Loi sur l'accès à l'information* a été confirmé à l'occasion d'une cause où la Commission d'appel de l'immigration avait refusé de divulguer des documents relatifs à une audition, sous prétexte que l'audition s'était déroulée à huis clos et que le documen était cacheté. En ordonnant que le document soit examiné dans l'optique de son éventuelle divulgation en vertu de la Loi, la Cour a fait remarquer que la Loi s'appliquait très nettement aux documents de la Commission d'appel de l'immigration et qu'elle avait préséance.

Motif de prorogation

Bien que les procédures en révision judiciaire se limitent habituellement aux cas où le gouvernement refuse de divulguer un document qui lui a été demandé, la Division de première instance de la Cour fédérale demeure saisie d'une affaire concernant un cas où le ministère des Affaires extérieures n'a pas respecté les délais prévus par la Loi, puis, peu avant la date prévue d'une audition pour «refus présumé» de divulguer, a communiqué les documents demandés au plaignant.

À propos de l'objection soulevée par le procureur du gouvernement selon laquelle il ne peut y avoir révision judiciaire de l'opportunité d'une prolongation une fois que des documents ont été divulgués, la Cour a statué que pour déterminer s'il y a eu refus présumé de divulguer, il s'avère nécessaire d'examiner les circonstances ayant entouré la prolongation, afin de savoir si elle était autorisée en vertu de la Loi. En outre, il pourrait encore être utile pour le demandeur d'obtenir un jugement déclaratoire qui pourrait guider les relations futures entre les parties ou indiquer la marche à suivre

toutes les parties ne pouvant faire l'objet d'une exception, si cette opération doit déboucher sur des documents dépourvus de sens ou trompeurs. Nous avons porté cette décision en appel, parce que nous estimions que le demandeur est la personne la mieux placée pour juger de ce qui est significatif. L'institution fédérale peut toujours apporter des éclaircissements à des renseignements en apparence trompeurs.

Risque de nuire à un tiers

Peu après que la décision concernant la SCHL eût été rendue, la Cour d'appel fédérale a publié ses jugements sur un groupe d'appels désignés collectivement comme «l'affaire des salaisons.» Ces jugements représentaient l'aboutissement de longues procédures, où plusieurs salaisons, craignant que la divulgation de rapports d'inspecteurs fédéraux concernant l'état de leurs usines ne nuise à leurs ventes au pays et à l'étranger, s'étaient opposées aux demandeurs d'information, en l'occurence le ministère de l'Agriculture et le Commissaire à l'information. L'importance de cette affaire réside dans la définition des préjudices que doivent risquer de subir des tiers pour que la non-publication d'information soit justifiée.

Les exceptions pertinentes, soit les alinéas 20c) et d) de la Loi, prévoient qu'il faut refuser de divulguer des documents contenant des renseignements dont la divulgation «risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ou [. . .] d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.»

Les représentants des salaisons ont produit des témoignages d'experts concernant l'effet possible d'une éventuelle divulgation des rapports. La Cour d'appel a déclaré que le libellé de la Loi exigeait qu'il y ait une possibilité raisonnable que le préjudice probable se matérialise en ce qui concerne les exceptions invoquées, et que les témoignages d'experts selon lesquels la publication des rapports donnerait lieu dans la presse à des reportages injustes qui auraient pour effet de nuire aux ventes, équivalaient à de la «pure spéculation.» Semblables rapports avaient déjà été publiés aux États-Unis et les experts avaient été incapables de prouver que les salaisons avaient subi de ce fait un tort important.

Le principe d'intérêt public énoncé au paragraphe 20(6) de la Loi, qui interdirait d'invoquer les exceptions dans les cas où l'intérêt public l'emporterait sur le risque de préjudice, n'avait pas à être pris en considération, étant donné que le préjudice n'avait pas été prouvé. La Cour d'appel a toutefois fait remarquer que si la notion d'intérêt public devait entrer en ligne de compte, c'est au responsable de l'institution fédérale concernée, et non pas à la Cour, qu'il reviendrait de l'établir en premier lieu

FAITS SAILLANTS

Le prélèvement doit être envisagé

La première décision rendue par la Cour d'appel fédérale au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information* découle d'un recours exercé à titre individuel par un demandeur. Le Commissariat n'est pas intervenu. En fait, malgré le fait que nous trouvions, à l'instar du demandeur, que la SCHL n'avait, en apparence, aucune raison de refuser de divulguer certaines parties des procès-verbaux des réunions de son comité de direction, nous avons refusé de porter l'affaire devant la Cour fédérale, parce que celle-ci avait déjà décidé, dans une affaire précédente concernant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, que le tribunal ne peut casser une décision résultant de l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire que possède une institution de refuser la divulgation de documents. Le plaignant a poussé l'affaire plus loin et, alors que la Division de première instance avait maintenu la décision rendue au sujet du CRTC, la Cour d'appel fédérale a ordonné à la SCHL de réexaminer la question afin de déterminer quelles parties du document pouvaient être divulguées.

Au sujet de l'article 21 de la Loi, qui permet à une institution fédérale de refuser de divulguer des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des employés d'une institution fédérale, la Cour d'appel a eu la remarque suivante :

> «la large exception invoquée par l'intimé va à l'encontre des objectifs énoncés à l'article 2 de la Loi»

et a estimé que certaines parties au moins du document échappaient aux motifs d'exception. Or, comme la décision de soustraire à la divulgation la totalité des documents, qui comptaient des milliers de pages, avait été rendue dans les 24 heures ayant suivi la réception de la demande de communication, la Cour a conclu que la SCHL avait manqué à son obligation d'examiner quelles parties des documents pouvaient être prélevées et divulguées.

Il s'agit d'une affaire importante, parce qu'elle signifie qu'une institution fédérale ne peut se contenter de retenir des documents du simple fait qu'ils semblent ressortir au pouvoir discrétionnaire que possède une institution de refuser de les divulguer. La possibilité d'effectuer des prélèvements doit être sérieusement examinée.

Limites à l'obligation d'effectuer des prélèvements

La portée de l'obligation d'effectuer des prélèvements et de divulguer les documents est toutefois vague. Dans une affaire touchant un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier canadien, la Division de première instance de la Cour fédérale a affirmé qu'il n'est pas nécessaire que les institutions fédérales dissèquent les documents et en divulguent

Révision par la Cour fédérale

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce le principe suivant : «les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut demander une révision judiciaire ou, moyennant son consentement, le Commissaire à l'information peut le faire à sa place.

Dans les cas où le gouvernement se propose de divulguer des documents et avise des tiers auxquels cette divulgation risquerait de nuire, ces personnes peuvent, aux termes de l'article 44 de la Loi, demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation des documents.

Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1989, le Commissaire à l'information a instruit 1 935 plaintes, la Cour fédérale a entendu et réglé 42 demandes de révision judiciaire et deux affaires ont été portées devant la Cour d'appel fédérale. Les pages qui suivent donnent les faits saillants des affaires portées devant les tribunaux. Suivent en détail, les jugements rendus ainsi que la liste des affaires auxquelles le Commissaire était partie et qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un jugement à la fin de la période visée par le présent rapport (1er avril 1988 au 31 mars 1989.)

Tableau 6

STATUT DES DEMANDES DE RÉVISION PAR LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1989

STATUT	DÉCISION RENDUE		PAS DE DÉCISION		TOTAL
RÉSULTAT	COMMMUNICATION	PAS DE COMMUNICATION	DEMANDE RETIRÉE	DOSSIER EN ATTENTE	
ART. 42 (COMMISSAIRE)	1	1	14	17	35
ART. 41 (REQUÉRANT)	4	5	6	13	28
ART. 44 (TIERS)	22	7	51	53	133
TOTAL	27	15	71	83	196

Commissaire a aussi été interviewée lors d'une émission préparée par le professeur Kealey de l'université Memorial pour être diffusée dans le cadre de la série "Ideas" de la chaîne CBC. La Commissaire a également donné des entrevues à un certain nombre de stations radiophoniques canadiennes.

Le Commissaire adjoint Bill McGibbon a présidé une table ronde lors de l'atelier organisé à l'intention des protecteurs du citoyen au mois de juillet à Frédericton.

Le Commissaire adjoint Bruce Mann s'est adressé à des cadres de gestion réunis à Touraine (Québec), aux membres de la Société historique du Canada, à Windsor (Ontario) ainsi qu'aux étudiants de l'École d'administration publique de l'université Queen's. M. Mann a également présidé une séance de la Conférence internationale des protecteurs du citoyen, à Canberra, au mois d'octobre 1988.

M. Paul Tetro, avocat général du Commissariat, a fait un exposé sur «les points forts et les écueils de la *Loi sur l'accès à l'information*» devant les membres de l'Association du Barreau canadien. Au mois d'octobre, il a présenté un exposé intitulé : «L'Accès à l'information - Le problème est-il un problème d'attitude?» devant les participants au Sixième séminaire de droit administratif, consacré au droit d'accès à l'information gouvernementale. Il a également traité du rôle du Commissair à l'information lors d'un séminaire sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée organisé par le ministère de la Justice.

Au mois de juin, M. Kevan Flood, directeur des enquêtes, a présenté un exposé sur la *Loi sur l'accès à l'information* aux participants à l'atelier sur les relations de travail organisé par Santé et Bien-être social Canada. Il a coprésidé une table ronde à l'atelier des protecteurs du citoyen à Frédericton et il a traité de la *Loi sur l'accès à l'information* devant des étudiants du Ryerson Polytechnical College de Toronto ainsi que devant les participants à un séminaire organisé par Référence Canada. Pour sa part, M. Jocelyn Béland, enquêteur, a présenté un exposé sur la *Loi sur l'accè à l'information* lors d'un séminaire organisé au mois de février par le "Centre for Research Action on Race Relations".

Présentations au public

Au fur et à mesure qu'augmente l'intérêt de la population pour les questions relatives à la liberté de l'information, la Commissaire, les commissaires adjoints et le personnel répondent à de nombreuses invitations à expliquer les rouages du Commissariat à des auditoires canadiens et étrangers.

C'est ainsi qu'au cours de l'année écoulée, la Commissaire a été invitée, comme les années précédentes, à traiter de la *Loi sur l'accès à l'information* devant des hauts fonctionnaires fédéraux réunis au Centre de perfectionnement des cadres, à Touraine (Québec) ainsi que devant les participants au programme Cours et affectations de perfectionnement.

La Commissaire a pris la parole devant des étudiants et des membres du corps professoral du Loyalist College de Belleville (Ontario), de l'université Carleton d'Ottawa et de l'université du Nouveau-Brunswick, à Frédericton. Elle a également été invitée à prendre la parole devant les membres de la Computer Society à Stockholm, ainsi qu'à l'université d'Amsterdam et à l'université de Tilburg (Pays-Bas).

Alors qu'elle effectuait un voyage privé en Europe, la Commissaire a traité des lois canadiennes sur l'accès à l'information au Centre danois pour les droits de la personne, de l'université de Copenhague. Elle a également expliqué les procédures suivies au Canada en matière de droits d'accès et d'enquêtes à l'intention du personnel du Bureau du protecteur du citoyen et du chef de la Section judiciaire du Conseil d'État, à la Haye.

La Commissaire s'est adressée aux membres des différents conseils de presse du Canada à Winnipeg et elle a fait partie d'une table ronde lors d'un séminaire organisé par le Centre pour le journalisme d'enquête, à Montréal.

Elle a présenté des exposés à la Conférence sur la liberté de l'information et la protection de la vie privée organisée par le gouvernement de l'Ontario, à Toronto, à l'International Computers and Communications Conference (Conférence internationale sur l'informatique et les communications), à Washington, devant les membres du Gordon Group de Toronto ainsi qu'à la réunion de l'Association du Barreau de l'Ontario. Elle a également pris la parole lors d'un déjeuner organisé par l'Ontario Association of Community Correctional Residences, à Ottawa.

Au mois de juin, la Commissaire à l'information ainsi que le Commissaire à la protection de la vie privée ont été invités à traiter de la législation relative à la liberté de l'information dans le cadre de l'émission "Question Period" et au mois de septembre, ils ont été interviewés par Dian Cohen à Toronto pour l'émission "Open College". La

Demandes de renseignements

Au cours de l'année visée par le présent rapport, nos enquêteurs ont répondu à 1 204 demandes de renseignements traitant de la *Loi sur l'accès à l'information* et de sujets connexes ainsi qu'à 389 demandes de publications. De plus, la réceptionniste réfère quotidiennement environ une douzaine d'appels téléphoniques à l'agence gouvernementale fédérale ou provinciale appropriée.

Bien que le nombre de demandes de renseignements ait légèrement diminué, la tendance n'a pas changé de façon significative par rapport aux années précédentes. Un quart des demandes provenaient de la région d'Ottawa. L'origine de la balance des demandes était commensurable à la distribution de la population canadienne.

La plupart des demandes furent par téléphone. Approximativement 85 pour cent des demandes étaient de langue anglaise et, 15 pour cent de langue française.

Nous avons pu répondre sur le champ à 75 pour cent des demandes tandis que nous avons dû en référer 20 pour cent. Il nous fut impossible d'aider 5 pour cent de nos demandeurs sur des sujets n'ayant aucun lien avec l'accès à l'information.

Il arrive souvent qu'un problème traitant de l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information* puisse être réglé par un appel téléphonique et nous invitons les gens à nous téléphoner et à parler à un de nos enquêteurs s'il existe un doute face au dépôt ou non d'une plainte en vertu de la Loi. Notre numéro sans frais, à la grandeur du Canada, est le 1-800-267-0441. Nous acceptons aussi les appels à frais virés à notre numéro d'Ottawa le (613) 995-2410. De plus, nous pouvons maintenant recevoir et acheminer de la correspondance par télécopieur. Notre numéro à cet effet est le (613) 995-1501.

Au cours de notre enquête, la responsabilité du transport aérien des personnalités importantes a été transférée au ministère de la Défense nationale. Après avoir entendu les interventions sur la question, le ministre de la Défense nationale a décidé qu'à l'avenir, tous les documents relatifs aux demandes d'utilisation des avions d'affaires par les ministres, y compris les documents autorisant l'utilisation de ces appareils, seraient assujettis à la Loi sur l'accès à l'information.

Retards au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

En raison du grand nombre de plaintes fondées consécutives à des retards provoqués par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, nous avons entrepris un examen portant sur la période de juillet 1983 à novembre 1986.

L'enquête a révélé des difficultés communes à un grand nombre d'institutions fédérales, ce qui a conduit a une étude plus approfondie des causes profondes des retards dans le traitement des demandes de communications présentées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Aggravation du problème des retards dans l'ensemble de l'appareil gouvernmental

Dans la foulée de l'enquête sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dont il avait pris l'initiative, le Commissaire à l'information a entrepris au mois de juillet 1988 une enquête générale afin de déterminer l'ampleur du problème des retards dans l'ensemble de l'administration gouvernmentale. L'analyse des données que nous avons recueillies sur les plaintes a révélé qu'au cours des cinq premières années d'existence de la Loi sur l'accès à l'information, le nombre de plaintes pour retards s'est accru d'une façon disproportionnée par rapport au nombre de demandes de communication traitées. Il semble que le problème se soit aggravé au cours de l'année 1988-1989.

Au mois de septembre 1988, le Commissaire a chargé un enquêteur de procéder à une étude approfondie de l'ampleur et des causes du problème, et de chercher des solutions possibles. Les résultats de l'enquête apparaissent dans l'introduction du présent rapport.

y rétablissant un certain pouvoir discrétionnaire, et a délégué le pouvoir de renoncer aux frais au coordonnateur ministériel de l'accès à l'information.

Un aspect de la politique, qui était tributaire de l'élaboration de lignes directrices sur "l'intérêt public général", demeurait vague. Il est apparu évident qu'un examen plus approfondi de la question s'imposait. Cette enquête a été abandonnée au profit d'une nouvelle enquête sur la politique gouvernementale de renonciation aux frais, décrite ci-après.

Diverses politiques gouvernementales de renonciation aux frais

Par suite de plaintes sporadiques concernant le refus de certaines institutions fédérales de renoncer aux frais en vertu de la Loi, le Commissaire à l'information a entrepris, au mois d'octobre 1985, une enquête sur les politiques de renonciation aux frais de 23 institutions fédérales. (L'enquête couvrait la totalité des institutions qui avaient reçu un nombre assez élevé de demandes de communication.)

Alors que certaines avaient adopté des critères étendus de renonciation aux frais, la plupart jugeaient chaque cas individuellement, en se référant aux lignes directrices du Conseil du Trésor qui prévoyaient la renonciation aux frais dans les cas comportant «un avantage pour la population.» La quasi-totalité des institutions renonçaient aux frais (excédant les frais de communication de 5 $) lorsque le montant établi en vertu du Règlement était inférieur à 25 $. Le secrétariat du Conseil du Trésor semblait être l'institution la moins souple, refusant habituellement de renoncer aux frais.

Les résultats de l'enquête furent présentés au Comité parlementaire qui a examiné la Loi sur l'accès à l'information, en 1986. Le Comité a par la suite recommandé que les institutions fédérales appliquent toutes la même norme.

Utilisation des avions du gouvernement par les ministres

Par suite du refus du ministère des Transports de divulguer les motifs ainsi que d'autres détails de l'utilisation des avions du gouvernment par les ministres, le Commissaire à l'information a convenu qu'étant donné que les demandes et les autorisations d'utiliser les appareils du gouvernment étaient traitées exclusivement par le cabinet du ministre des Transports, ces documents ne relevaient pas d'une institution fédérale et n'étaient donc pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire estimait toutefois que ces documents devraient être assujettis à la Loi, étant donné que, selon les lignes directrices gouvernementales, ces déplacements de ministres sont effectués dans le cadre d'activités gouvernementales ou liés à des programmes gouvernementaux.

Les résultats de notre sondage ne furent pas concluants. Environ 50 p. 100 des répondants étaient favorables aux réductions de droits par des raisons diverses, tandis que 50 p. 100 estimaient que les membres des médias devaient être traités comme tous les autres demandeurs.

Frais de photocopie

Après avoir reçu de nombreuses plaintes concernant les droits de photocopie de documents, le Commissaire a pris, au mois de juin 1984, l'initiative d'une plainte qui avait pour objet de déterminer si les droits de photocopie fixés en vertu Règlement sur l'accès à l'information, soit 25 cents la page, étaient raisonnables.

Notre enquête a révélé que, selon les données du ministère des Approvisionnements et Services, les coûts réels de maintenance de photocopieurs et des fournitures connexes se situent entre 1 et 2 sous la page, dans l'administration gouvernementale. Les bibliothèques publiques d'Ottawa demandent 15 sous la page pour les photocopies faites au moyen d'appareils payants, tandis que les établissements commerciaux demandaient entre sept et quinze sous la page.

Après discussion avec des représentants du Conseil du Trésor, le Commissaire était disposé à accepter un tarif de 15 sous la page, mais le président du Conseil du Trésor a annoncé que le tarif serait de 20 sous la page. Il a admis que le tarif de 25 sous était "plutôt élevé", mais a également tenu compte du fait que l'on renonçait la plupart du temps aux frais excédant les frais de communication de 5 $. (Les cinq premières heures consacrées à la recherche des documents sont gratuites et la plupart des institutions fédérales ne facturent pas les utilisateurs à moins que les frais additionnels dépassent 25 $.) On a laissé au Comité parlementaire chargé d'examiner les dispositions et le fonctionnement de la Loi sur l'accès à l'information le soin de fouiller davantage la question des frais de communication.

Politique de renonciation aux frais en vigueur à Agriculture Canada

Lors de l'instruction d'une plainte concernant les frais de communication de documents, le Commissaire à l'information a appris que le ministère de l'Agriculture avait, en ce qui concerne la renonciation aux frais, une politique ayant pour effet d'empêcher la renonciation aux frais lorsque ceux-ci dépassent 25 $.

Au mois de mars 1985, le Commissaire à l'information a ouvert une enquête sur cette politique, qui semblait grever de manière déraisonnable le pouvoir discrétionnaire du ministre de renoncer aux frais dans certaines circonstances particulières. Le ministre a alors modifié la politique,

Plaintes déposées à l'initiative du Commissaire

Le travail du Commissaire à l'information consiste, pour une large part, à instruire les plaintes déposées par des personnes ayant eu recours à la Loi sur l'accès à l'information. Il nous arrive toutefois, de par notre position, de constater des problèmes qui semblent être de nature systématique ou encore des problèmes que des mesures correctrices prises isolément ne permettent pas de résoudre.

La Loi dit ceci :

> 30.(1) Le Commissaire à l'information peut prendre lui-même l'initiative d'une plainte s'il est fondé à croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, le Commissaire à l'information a pris l'initiative de sept plaintes en vertu de cette disposition.

Privilèges particuliers pour les journalistes

L'une des premières plaintes traitées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information avait trait à la question de savoir si certains demandeurs devaient, en raison de leur situation et de l'usage qu'ils prévoyaient faire de l'information reçue, bénéficier d'une dispense des frais de communication de documents. Aux États-Unis, où des réductions sont consenties lorsque l'intérêt public le justifie, le Freedom of Information Act prévoit des dispenses ou des réductions de frais pour les auteurs de demandes de communication possédant des compétences particulières dans le domaine visé par leur demande et qui ont la capacité ou l'intention de diffuser l'information dans la population. Les dispenses ne sont toutefois pas jugées appropriées dans le cas des personnes qui obtiendraient un avantage commercial de la divulgation de documents. L'Administration américaine a pour principe de dispenser les journalistes des droits de communication, afin de mieux servir l'intérêt public et de favoriser un débat sain, vigoureux et éclairé sur les questions d'intérêt public.

Aucun règlement à cet égard n'a été pris en vertu de la Loi canadienne sur l'accès à l'information, et les lignes directrices du Conseil du Trésor portant sur la renonciation aux droits de communication dans l'intérêt public ne renferment pas de critères précis. Par conséquent, au mois de janvier 1984, le Commissaire à l'information entreprenait une étude parmi les journalistes, qui apparaissaient alors comme le plus important groupe identifiable d'utilisateurs de la Loi, afin de connaître leur point de vue sur les dispenses de droits.

Une demande qui commence à dater

Dossier : *1729/1*

Institution : *Communications*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un documentaliste qui avait demandé des documents sur la négociation d'un accord canado-américain visant à protéger du matériel archéologique et ethnologique, a été consterné lorsque le ministère des Communications lui a déclaré que le délai de traitement de sa demande devrait être prolongé de 120 jours, en raison de la nécessité de consulter d'autres ministères. Dans sa lettre de plainte, il nous affirmait :

> [Traduction]
> «J'estime qu'il est inopportun de demander une prolongation de délai en l'occurence, étant donné qu'une partie des documents que j'ai demandés ont déjà fait l'objet d'une demande de communication et ont été préparés pour divulgation. Ces renseignements devraient à tout le moins être divulgués dans les plus brefs délais.»

Notre enquête a révélé que le plaignant avait demandé les mêmes renseignements en 1986 et qu'à l'époque, les documents avaient été assemblés, d'autres ministères avaient été consultés et on lui avait permis de consulter les documents, à l'exception de certains passages. Le plaignant avait alors été avisé par écrit que les documents seraient conservés pendant deux ans, afin qu'il puisse les consulter à nouveau au besoin. A l'expiration du délai de deux ans, les documents avaient été détruits. Or, trois semaines après leur destruction, le Ministère recevait la seconde demande de communication.

Pour répondre à cette deuxième demande, le Ministère allait devoir chercher et assembler encore les mêmes documents, plus ceux pouvant avoir été produits depuis 1986. Il allait falloir en outre procéder, aux États-Unis et au Canada, à de nouvelles consultations au sujet de leur divulgation.

Malheureusement, la longue opération de recherche et d'assemblage des documents allait devoir être répétée.

Q. Avez-vous pu savoir la raison pour laquelle la Ministre n'a pas répondu à la lettre du Commissaire à l'information?

R. Lorsque la lettre est arrivée, la personne qui s'en est occupée -- le cabinet de la Ministre affirme qu'il y a eu confusion administrative et qu'il n'a pas reçu la lettre. Ni la Ministre ni son chef de cabinet, ni même son adjoint administratif n'ont vu la lettre lorsqu'elle a été reçue. Elle a été acheminée directement au ministère, de sorte que le Ministère était au courant de son existence, et non pas le personnel de la Ministre.

Q. A quel service du ministère a-t-elle été acheminée?

R. Elle aurait été envoyée à nous, à la Direction de l'application des droits du public, du Secrétariat exécutif. Toutefois, il s'est écoulé environ une semaine avant que le Secrétariat exécutif n'informe le personnel de la Ministre de l'existence de la lettre.

[. . .]

Q. Qu'est-ce qui a provoqué la divulgation des documents, les huit et neuf novembre?

R. Je ne saurais l'affirmer avec certitude, mais je croirais que la réception d'une assignation à comparaître a peut-être eu un lien avec la divulgation des documents.

Q. Il s'agit probablement d'une hypothèse raisonnable.

R. Le moment où la divulgation est survenue donne à penser qu'il y a peut-être eu un lien.

Le 16 décembre 1988, la Ministre accusait réception de notre recommandation du 6 septembre 1988 concernant la divulgation des documents et précisait qu'elle n'avait pas été portée à son attention ni à celle de ses collaborateurs. Elle nous donnait l'assurance que l'on s'employait à réviser les procédures administratives. Plus tard le sous-ministre a assuré le Commissaire que de tels problèmes ne se reproduiseraient plus.

Q. Qu'est-il alors arrivé aux documents?

R. Les documents ont alors été acheminés. Ils ont été envoyés au cabinet de la Ministre.

Q. Excusez-moi. Votre chronologie indique : «17 août, reste des documents de vérification transmis à la [Section des affaires parlementaires].»

R. Effectivement. Dans notre optique, cela constitue -- cela équivaut à transmettre les documents au cabinet de la Ministre. Nous envoyons les documents à notre Section des affaires parlementaires, qui les transmets ensuite au cabinet de la Ministre.

Q. La section des affaires parlementaires fait-elle partie du cabinet de la Ministre?

R. Non, elle fait partie du ministère. Elle est rattachée au cabinet de la Ministre et c'est elle qui est principalement responsable de la liaison avec le cabinet de la Ministre sur un large éventail de questions.

Q. Et puis qu'est-il arrivé, une fois que les documents furent envoyés à la Section des affaires parlementaires? Qu'est-il alors arrivé aux documents?

R. Bien, depuis le moment où ils ont été transmis au cabinet de la Ministre -- je ne puis vous relater que ce que j'ai appris en fouillant le dossier, [un responsable] du cabinet de la Ministre s'en est occupé [. . .] Cela constitue l'une de ses responsabilités au sein du cabinet de la Ministre. Il m'a dit qu'il les avait soumis à l'examen d'un autre membre du personnel.

Q. Savez-vous pourquoi ils ont été transmis à un autre membre du personnel?

R. Eh bien, je crois qu'il voulait que quelqu'un d'autre les examine du point de vue de la politique ou des communications [. . .] Il m'a dit qu'il avait demandé à quelqu'un d'autre de les examiner, et qu'il n'avait pas demandé qu'on les lui retourne, ou qu'ils ne lui avaient pas été retournés. On les a perdus de vue, en fait, pendant un certain temps.

Q [. . .] Alors, depuis la mi-août environ jusqu'à la première semaine de novembre, ces documents se trouvaient au cabinet de la Ministre?

R. C'est exact.

[Traduction]

Q. Du point de vue fonctionnel, qui traite les demandes de communication?

R. Le traitement est assuré à la fois par la Direction de l'application des droits du public et la direction générale responsable des documents demandés.

En règle générale, la procédure adoptée est la suivante : la demande arrive d'abord à la Direction de l'application des droits du public, où elle est enregistrée et traitée. Elle est ensuite transmise au groupe de programme responsable, auquel il incombe de consulter les dossiers, d'examiner les documents, de formuler des recommandations sur leur divulgation et sur les exceptions possibles, ainsi que de déterminer les documents pouvant être soustraits à la divulgation.

C'est à la Direction de l'application des droits du public que revient la responsabilité finale d'invoquer une exception. C'est à elle également que revient la responsabilité d'assurer le suivi et de piloter les dossiers.

Q. Et une fois que les documents ont été assemblés, à la suite d'une demande de communication, ils sont recueillis et conservés par la Direction de l'application des droits du public, est-ce exact?

R. C'est exact, ils retournent à la Direction de l'application des droits du public une fois qu'ils ont été examinés par le groupe responsable du programme concerné.

Q. Et qu'arrive-t-il, une fois qu'ils ont été recueillis?

R. Selon leur teneur, ils me sont soumis pour examen. Ils sont soumis à l'examen du SM.

Q. SM signifiant sous-ministre?

R. C'est bien cela. Et les documents qui doivent être divulgués sont transmis au cabinet de la Ministre au préalable.

[. . .]

Q. Alors, le seize du mois d'août, les documents avaient été assemblés et étaient prêts à être divulgués. Est-ce exact?

R. Ils avaient effectivement été assemblés et avaient été examinés. C'est exact.

Assignation à comparaître pour motiver les retards

Dossier : *1615/1*

Institution : *Emploi et Immigration*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Le Commissaire possède, pour l'instruction des plaintes déposées en vertu de la Loi, le pouvoir d'assigner des personnes à comparaître devant lui, à déposer et à produire des documents, de la même façon qu'une cour supérieure d'archives. Bien que la plupart des plaintes soient résolues de manière informelle, il s'avère parfois nécessaire d'user des pouvoirs prévus par la Loi.

Le 20 juin 1988, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration recevait d'un documentaliste d'Ottawa une demande de communication concernant certains rapports de vérification récents. S'étant vu répondre par le Ministère qu'il faudrait jusqu'à 60 jours pour traiter la demande, parce qu'elle exigeait la consultation d'une somme importante de documents, le demandeur a porté plainte, soulignant qu'il ne devait pas falloir beaucoup de temps pour trouver les rapports qui l'intéressaient.

Notre enquêteur a trouvé qu'une telle prolongation de délai n'était pas nécessaire, mais a été incapable de faire accélérer les démarches. En fin de compte, le Ministère n'a pu respecter l'échéance qu'il avait lui-même repoussée, et le 6 septembre 1988, nous avons recommandé que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration divulgue les documents et nous fasse savoir avant le 28 septembre 1988 quelles mesures avaient été prises.

Le bureau du coordonnateur de l'accès à l'information nous a uniquement informés que la demande de communication avait été transmise au cabinet de la Ministre, mais nous n'avons reçu aucune réponse à notre recommandation et aucun document n'a été divulgué. Le 7 novembre 1988, nous avons délivré une assignation à comparaître au secrétaire administratif de la Ministre, qui exerce les fonctions de coordonnateur de l'accès à l'information pour le Ministère. En vertu de cette assignation, le secrétaire administratif devait venir nous expliquer la raison pour laquelle aucune réponse n'avait été donnée à notre recommandation de divulguer les documents.

Le lendemain, les documents demandés étaient remis au plaignant.

Nous avons néanmoins maintenu l'audition pour le 14 novembre 1988, et le secrétaire administratif du ministre a répondu à nos questions concernant le long retard :

Le délai de présentation d'une plainte serait expiré

Dossier : *1599/1*

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un documentaliste de la Colombie-Britannique s'était plaint du fait que le ministère de la Défense nationale voulait prolonger de 360 jours le délai de traitement de chacune de ses demandes de communication afin de pouvoir consulter des gouvernements étrangers au sujet de leur divulgation.

Le documentaliste nous a fait savoir que le long délai entre les demandes et les réponses rendait ses recherches difficiles et l'empêchait, dans les faits, de porter plainte en vertu de la Loi. En effet, la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit qu'une plainte concernant le refus de divulguer des documents doit être présentée dans un délai d'un an à compter de la date de réception de la demande de communication par l'institution fédérale. En ajoutant 360 jours au délai initial de 30 jours, les raisons du refus de divulguer les documents ne seraient pas connus avant l'expiration du délai d'un an.

On risquait en outre de perdre le droit d'exercer un recours en révision, étant donné que la Loi n'autorise ce recours qu'une fois qu'une plainte a été instruite et a fait l'objet d'un rapport de notre part.

Si le ministère de la Défense nationale a demandé d'aussi longs délais, c'est parce que les consultations avec d'autres pays, qui ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*, sont parfois lentes. Nous avons pressé le Ministère de réexaminer sa décision et il a accepté de réduire les délais de deux mois dans chaque cas. Cette mesure nous est apparue raisonnable, car elle allait donner au plaignant, après communication des documents ou des motifs de non-divulgation, environ un mois pour déposer une plainte. Le plaignantt a accepté ce règlement.

- une brève description de la nature de la contribution exceptionnelle apportée par le candidat au domaine concerné,
- une brève indication des domaines d'intérêt actuels du candidat en matière de recherche,
- une copie du curriculum vitae du candidat, y compris la liste de ses publications,
- la liste d'une dizaine de personnes, au Canada ou à l'étranger, capables de fournir des lettres de référence à la demande du personnel chargé d'administrer le programme Killam,
- copies de telles lettres de référence, le cas échéant,
- les autres documents pris en considération par le Comité.

Le Conseil des arts a offert au demandeur un communiqué de presse ainsi que le texte d'un discours prononcé lors de la remise du prix, mais a refusé de divulguer quelque autre renseignement, affirmant qu'il s'agissait de renseignements personnels protégés en vertu de l'article 19 de la Loi. Après que le plaignant nous eût écrit au sujet de l'exception invoquée, le Conseil des arts a produit la liste des publications du lauréat et a répondu à certaines des questions concernant le Fonds Killam. Le plaignant s'est alors concentré sur les lettres de référence sur lesquelles le Comité de sélection s'était fondé pour choisir le lauréat et a soutenu qu'à la lecture des alinéas e), f) et g) de la définition des renseignements personnels, il lui semblait que des lettres de référence ne constituaient des renseignements personnels ni au sujet du lauréat ni au sujet du juge, et que ces renseignements devaient par conséquent être divulgués aux termes de la Loi.

Nous n'étions pas d'accord et avons expliqué que la difficulté d'interpréter la définition des renseignements personnels donnée dans la *Loi sur l'accès à l'information* tenait au fait que cette définition est utilisée pour deux lois. En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elle définit le type de renseignements qu'une personne peut obtenir à son sujet, alors qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la même définition sert à décrire une catégorie de renseignements que le gouvernement n'est pas autorisé à divulguer dans le contexte d'une demande de communication.

Les parties de la définition invoquées par le plaignant au sujet de la remise de prix et de bourses avaient précisément pour but d'assurer la préservation du système d'évaluation anonyme par des pairs. Un candidat peut prendre connaissance des observations formulées à son sujet, mais n'a pas le droit de connaître le nom du juge qui les a faites. Aucune autre personne (pas même le juge qui a formulé les commentaires) ne peut, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, consulter à ces documents.

Nous avons donc été dans l'impossibilité de recommander la divulgation des noms des juges ou de leurs observations.

Entre temps, nous avions reçu une plainte au sujet de la prolongation du délai et nous nous étions interrogés, dans une lettre au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, sur la nécessité d'une telle prolongation. Nous avons demandé qu'on nous fasse part de la taille du document demandé, de la quantité de documents à chercher, du nombre d'employés prenant part à la recherche ainsi que de la nature exacte des entraves que la demande de communication représenterait pour le Ministère.

Le Ministre a répondu le 29 juillet que «jusqu'à huit membres du personnel» avaient fouillé les dossiers du ministère, à Ottawa et à Montréal. La prolongation tenait compte du délai nécessaire au transfert des documents de Montréal à Ottawa. Au cours de la même période, le personnel de Santé et Bien-être social participait à des enquêtes qui comportaient les inspections liées à la découverte de mollusques contaminés sur la côte est.

Notre rapport final à l'intention du ministre soulignait le fait que nous ne savions toujours pas la quantité de dossiers qu'il avait fallu consulter pour trouver le document demandé. De plus, le fait de dire que «jusqu'à huit» personnes avaient participé aux recherches ne constituait pas une réponse très précise à notre question. Aucune précision n'avait été apportée non plus sur la nature des entraves que la recherche allait représenter pour le Ministère, de même qu'il n'avait pas été établi que les prétendues entraves seraient déraisonnables. Nous n'avions aucune recommandation précise à formuler, si ce n'est de réaffirmer une préoccupation déjà exprimée, à savoir qu'il ne s'agissait que d'une plainte parmi plusieurs semblables déposées contre le Ministère au cours des deux années antérieures.

Opinions concernant des lauréats

Dossier : *1460*

Institution : *Conseil des arts du Canada*
Plainte : *Exception - [19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Le Conseil des arts du Canada administre les Prix commémoratifs Isaak Walton Killam, qui ont pour but de rendre hommage à des universitaires canadiens éminents qui effectuent de la recherche en sciences naturelles, en génie et en sciences de la santé. Les candidatures doivent être présentées par trois spécialistes du domaine concerné, qui fournissent au Comité de sélection les renseignements nécessaires au choix du lauréat.

Le Conseil des arts a reçu une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'invitant à motiver l'attribution d'un certain prix. L'auteur de la demande voulait :

- copies des documents de candidature,

Nous avons découvert que les responsables du ministère des Communications avaient consulté le ministère des Affaires extérieures au sujet de l'éventuelle divulgation des documents, et que la réponse était censée leur parvenir dans un délai d'un mois environ. Les fonctionnaires du ministère des Communications ont toutefois ajouté que, compte tenu des expériences vécues précédemment avec le ministère des Affaires extérieures, il semblait plus raisonnable de prévoir un délai de 120 jours.

Nous avons recommandé au ministère des Communications de rappeler aux responsables des Affaires extérieures leur promesse de répondre dans un délai d'un mois et la nécessité de divulguer les documents dans les meilleurs délais. Moins d'une semaine plus tard, nous recevions la réponse suivante du ministre.

> [Traduction]
> «Je vous sais gré de comprendre le dilemme dans lequel se sont trouvés mes fonctionnaires, déchirés entre le désir de mentionner une prolongation de délai raisonnable et la nécessité de donner ce qui leur apparaissait comme la meilleure évaluation possible du délai nécessaire à cette consultation [. . .] Soyez assuré que mes fonctionnaires ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour hâter la réponse des Affaires extérieures.»

Deux semaines plus tard, les consultations prenaient fin et la plaignante recevait sa réponse. Notre intervention a peut-être contribué à l'accélération du processus, le délai de réponse étant écourté de 70 jours par rapport à l'évaluation initiale, mais nous avons néanmoins trouvé qu'un délai de réponse de 80 jours était malgré tout excessif.

Trois mois de recherche pour trouver dix pages

Dossier : *1457*

Institution : *Santé et Bien-être social*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Le 18 février 1988, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social recevait une demande de divulgation d'un rapport d'inspection relatif à un laboratoire pharmaceutique. Le 17 mars, les responsables du ministère informaient l'auteur de la demande qu'il leur faudrait 30 jours de plus pour répondre à la demande, parce que le fait de répondre dans le délai initialement prévu entraverait les opérations du ministère. Les documents avaient été identifiés le 7 avril et une proposition visant à les soustraire à la divulgation avait été envoyée au ministre. Néanmoins, l'échéance du 18 avril n'avait pas été respectée. Le 27 avril, le Ministère faisait savoir à la plaignante qu'il ne pouvait respecter l'échéance. Ce n'est que le 3 juin que la plaignante apprit que le document de dix pages était soustrait à la divulgation.

Le documentaliste n'était malgré tout pas satisfait, parce que, dans le rapport, deux services policiers n'étaient désignés que par les lettres «A» et «B.» Soutenant que nous devions demander que ces services policiers divulguent leur identité, il nous a demandé si nous pouvions lui donner l'assurance qu'il avait bien reçu tous les documents de recherche ayant servi à la rédaction du rapport.

Nous lui avons répondu qu'il n'avait probablement pas reçu tous les documents de recherche, étant donné que sa demande de communication ne portait que sur le rapport proprement dit et qu'il lui faudrait présenter une autre demande de communication pour obtenir les renseignements connexes.

De plus, les renseignements contenus dans le rapport pouvaient être divulgués moyennant le consentement des autorités policières. Mais le rapport ne précisait pas l'identité des services policiers en cause et il ne fait pas partie de notre mandat d'instruire les plaintes concernant la façon dont un rapport est rédigé.

Le plaignant était libre de présenter une autre demande de communication afin d'obtenir les documents pouvant lui permettre d'identifier les deux services policiers en cause, mais nous lui avons plutôt suggéré de simplement entrer en contact avec le coordonnateur ministériel afin de pouvoir établir si le Ministère possédait ces documents et si les services policiers avaient choisi de ne pas être identifiés. Cette démarche pouvait faire économiser temps et argent.

Difficile d'évaluer le délai de consultation

Dossier : *1400*

Institution : *Communications*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Il arrive fréquemment qu'un ministère demande une prolongation du délai de réponse à une demande de communication afin de pouvoir consulter un autre ministère sur la divulgation des documents demandés. Or, l'évaluation du délai nécessaire à cette fin peut être difficile lorsque le premier ministère ignore quelle sera la rapidité d'intervention du second.

Une documentaliste parlementaire ayant demandé au ministère des Communications un rapport d'expert-conseil concernant les barrières tarifaires et non tarifaires dans le secteur de l'enregistrement sonore, on lui a fait savoir que le délai de réponse devrait être prolongé de 120 jours «pour des consultations.»

La documentaliste a alors porté plainte et nous avons entrepris une enquête afin de connaître la raison de cette prolongation.

"*Flight Time* is the total time from the moment an aircraft first moves under its own power for the purpose of taking-off until the moment it comes to rest at the end of the flight and should be recorded in all Pilot Log Books."

«*Temps de vol* : Désigne le total du temps décompté depuis le moment où l'aéronef commence à se déplacer par ses propres moyens en vue du décollage jusqu'au moment où il s'immobilise à la fin du vol. Tous les pilotes sont tenus de noter ce temps de vol sur leurs carnets de vol.»

Au cours de notre enquête, nous avons consulté le Règlement sur la circulation aérienne ainsi que l'Ordonnance concernant le livret technique d'aéronef et nous nous sommes assurés que les définitions contenues dans les publications remises au plaignant étaient les seules définitions des expressions «temps de vol effectif» et «temps de vol.» Nous n'avons rien pu faire pour résoudre le problème découlant du fait que la publication ne donnait pas de définition officielle de l'expression "actual flying time", ni de traduction française.

Ayant tout obtenu, il en veut davantage

Dossier : *1366*

Institution : *Solliciteur général*
Plainte : *Refus [13(1)d), 21(1)a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un documentaliste d'Ottawa avait demandé au ministère du Solliciteur général de lui remettre un rapport de 1985 intitulé : «Les agents de police et la sécurité publique -- l'utilisation des armes mortelles par et contre la police.»

Le Ministère avait soustrait à la divulgation certaines parties du rapport, parce qu'elles renfermaient des renseignements fournis à titre confidentiel par des services de police municipaux ainsi que des avis ou recommandations élaborés pour le Solliciteur général.

Notre enquêteur est entré en contact avec les services de police qui avaient fourni les renseignements ayant servi à rédiger le rapport et a appris que dans chaque cas, les renseignements en question avaient été tirés de leurs manuels (qui étaient déjà des documents publics), ou alors les services policiers n'avaient aucune objection à ce que les renseignements soient divulgués. Notre enquêteur a fini par convaincre le ministère du Solliciteur général de supprimer toutes les exceptions et de divulguer la totalité du rapport.

n'était pas visé par la demande de communication. Le plaignant a alors soutenu qu'il devait pouvoir consulter le document de toute façon et a contesté le motif d'exception.

En dépit du fait que nous avons jugé la plainte justifiée parce que certains des documents avaient à l'origine été indûment soustraits à la divulgation, nous avons fait savoir au plaignant que nous trouvions également que le document restant était sans rapport avec sa demande de communication et que, même s'il l'était, il serait soustrait à la divulgation. Nous avons ajouté que si le plaignant voulait aller plus loin, il lui faudrait de nouveau verser 5 $ et présenter une autre demande de communication concernant le document en litige, de façon à pouvoir démontrer les arguments relatifs à sa pertinence. Il pourrait alors vider la question de sa divulgation.

La définition officielle ne résout pas la question

Dossier : *1304*

Institution : *Transports*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Invité à fournir une définition officielle de l'expression anglaise "actual flying time" ainsi que la traduction et la définition française de l'expression, le ministère des Transports avait remis au demandeur certaines définitions tirées de publications officielles, tout en lui signalant qu'il pouvait acheter ces publications. Le ministère a en outre remis au demandeur le montant de 5 $ qu'il avait eu à débourser pour présenter une demande, parce que la réponse avait été fournie d'une manière informelle.

Insatisfait de cette réponse, toutefois, le demandeur nous a fait part de son problème. Il a cité un document du ministère du Travail qui décrivait les heures de travail du personnel navigant comme «le *temps de vol réel* ["actual flying time"] selon la définition du ministère des Transports.» Or, les définitions contenues dans le document de Transport Canada n'apportaient pas réellement la réponse à sa question. Elles se lisent comme suit :

> "*Air Time* is the period of time commencing when the aircraft leaves the supporting surface and terminating when it touches the supporting surface at the next point of landing."
>
> «*Temps de vol effectif* : Désigne la période de temps commençant au moment où l'aéronef quitte la surface et au moment où il touche la surface au point d'atterrissage ou d'amerrissage.»

est d'une importance cruciale pour ce qui concerne le droit du public de savoir exactement ce qui s'est passé.»

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que, lorsque faire se peut, une institution fédérale doit divulguer la plus grande partie possible d'un document et ne retenir que les passages essentiels pour les fins de l'exception. Alors que notre enquêteur tentait de déterminer s'il était techniquement possible de supprimer la conversation de la bande sonore tout en laissant certains sons, tel celui de l'avertisseur de décrochage, le Bureau canadien de la sécurité aérienne a signalé qu'il aurait dû invoquer l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit la divulgation de renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'autres dispositions. L'article 26 de la *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne* interdit en effet la divulgation des «enregistrements du poste de pilotage» dont la définition comprend «l'environnement sonore du poste de pilotage, les communications orales émises et reçues par l'appareil ainsi que les signaux vidéos identifiant les aides à la navigation et à l'approche.»

Nous avons convenu que les sons autres que les voix humaines pouvaient correspondre à cette définition. L'avertisseur de décrochage, notamment, semblait faire partie de l'environnement sonore et constituer par conséquent un élément d'information que le Bureau n'était pas autorisé à divulguer. Malgré le fait que le Bureau n'avait pas mentionné cette disposition réglementaire à l'origine, elle était néanmoins pertinente et signifiait qu'aucune partie de la bande sonore ne pouvait être divulguée.

La plainte a été jugée justifiée parce que l'exception invoquée à l'origine ne s'appliquait pas à la totalité de la bande sonore. Le mieux que l'on pouvait faire dans les circonstances était d'aviser l'auteur de la demande de l'exception appropriée.

Faibles chances de divulgation

Dossier : *1279*

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus [20(1)c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

En réponse à une demande de communication de documents concernant des levés topographiques et des réclamations minières au Yukon, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait soustrait ces documents à la divulgation en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi, estimant que leur divulgation risquerait de causer des pertes financières à des tiers. Par la suite, après consultation de ces derniers, la totalité des documents fut divulguée, à l'exception d'une seule page. Alors qu'il avait à l'origine prétendu que le document était soustrait à la divulgation, le Ministère a fini par changer d'avis, affirmant que le document retenu

d'oeuvre se trouvant sur le territoire envisagé pour l'aménagement du parc de South Moresby, la totalité des documents pertinents fut soustraite à la divulgation en vertu de l'article 14 de la Loi, sous prétexte que la divulgation des documents concernés pourrait porter préjudice à la conduite des affaires fédéro-provinciales. La plainte s'accompagnait de coupures de presse qui, selon le plaignant, montraient que le gouvernement avait remis le rapport à la presse. Il ajoutait également que la divulgation du rapport ne pouvait causer aucun tort, étant donné qu'une entente avait été conclue entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada concernant l'établissement du parc.

Notre examen nous a permis de constater que si certaines déclarations publiques avaient paru dans les médias quant aux montants d'argent que les gouvernements fédéral et provincial s'étaient engagés à affecter à l'établissement du parc, la question des compensations devant être accordées aux compagnies forestières pour la perte de droits de coupe n'était pas encore réglée. Nous en avons conclu que la divulgation du rapport d'évaluation pourrait encore s'avérer préjudiciable à la conduite des affaires fédéro-provinciales et que la plainte n'était donc pas justifiée.

Suppression de la bande sonore de l'enregistrement vidéo

Dossier : *1204*

Institution : *Bureau canadien de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus - [19(1), 24(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un dirigeant d'une chaîne de télévision avait appris qu'un petit avion qui s'était écrasé en Colombie-Britannique, causant la mort de plusieurs personnes, transportait une caméra vidéo en état de marche. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il obtint copie de la bande vidéo du Bureau canadien de la sécurité aérienne. La bande sonore avait toutefois été supprimée parce qu'elle renfermait des renseignements de nature personnelle.

Dans sa plainte, le plaignant déclarait :

> [Traduction]
> «A notre avis, la bande sonore, sur laquelle on entend notamment l'avertisseur de décrochage de l'appareil, revêtait une importance capitale pour que le public puisse évaluer si le pilote avait reçu un avertissement suffisant avant que l'avion ne s'écrase. Le moment de l'avertissement, c'est-à-dire le moment où on l'entend sur la bande sonore,

1. Ordre permanent 095-1, *Publication par les détenus*. Ce document ne figurait pas parmi l'ensemble d'ordres permanents conservé à la bibliothèque.

2. L'Instruction régionale 580-1 ne figurait pas parmi le jeu d'instructions régionales conservé aux services d'information.

Notre enquêteur a interrogé les administrateurs concernés, qui lui ont précisé quels documents étaient conservés, et de quelle façon s'effectuait leur mise à jour. Ils ont admis que certaines parties des manuels avaient été retirées de la bibliothèque pour fins de mise à jour, mais d'après les registres du pénitencier, le jeu de manuels conservé à la bibliothèque avait été complètement renouvelé trois mois auparavant. Toutefois, les deux exemples cités par le plaignant devaient s'avérer exacts. Malgré le fait que la table des matières indiquait l'ordre permanent 095-1, *Publications par les détenus*, ce document ne se trouvait pas à la section appropriée du manuel. Les administrateurs ont découvert que le numéro de ce document avait été changé, mais que l'ancien numéro n'avait pas été supprimé de la table des matières. Quant à l'instruction régionale 580-1, elle ne figurait pas parmi le jeu de documents conservé aux services d'information, mais elle se trouvait cependant dans celui conservé à la bibliothèque.

Les exemples fournis par le client étaient donc, à proprement parler, valables, mais la raison pour laquelle la plainte a été jugée justifiée, c'est qu'à divers moments, au cours de l'année précédente, les détenus n'avaient pas eu accès à des jeux complets de directives, ordres et instructions soit à la bibliothèque, soit au bureau des services d'information.

Il était impossible d'affirmer avec certitude que les documents demandés ne se trouvaient pas à la bibliothèque au moment précis où la demande de communication a été traitée. Il ne serait pas opportun de recommander la divulgation du jeu complet de manuels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* simplement parce que certaines parties de ces manuels n'étaient probablement pas disponibles au moment où, selon le coordonnateur de l'accès à l'information, ils s'y trouvaient. Nous avons jugé que le renouvellement des documents conservés à la bibliothèque du pénitencier constituait un règlement satisfaisant.

Une évaluation confidentielle de bois d'oeuvre

Dossier : *1190*

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Refus - [14]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un particulier ayant demandé copie d'une évaluation indépendante, réalisée pour Environnement Canada, du bois

Manuels disparus de la bibliothèque

Dossier : *1178/1*

Institution : *Service correctionnel du Canada*
Plainte : *Refus - [68]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un détenu d'un pénitencier s'était plaint de la difficulté d'obtenir divers documents produits par le Service correctionnel du Canada. Nous avons reformulé les plaintes ainsi que les questions et observations ultérieures du détenu et en avons fait l'objet d'une plainte unique et globale, à savoir que le Service correctionnel du Canada avait refusé de divulguer ses directives, ses instructions régionales et ses ordres permanents en invoquant le fait qu'ils n'étaient pas sujet à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* en vertu de l'article 68, qui se lit comme suit :

> 68. La présente loi ne s'applique pas aux documents suivants :
>
> a) les documents publiés ou mis en vente dans le public;
> b) les documents de bibliothèque ou de musée conservés uniquement à des fins de référence ou d'exposition pour le public [...]

Le plaignant prétendait qu'au cours de l'année écoulée, des jeux complets des documents en question avaient été introuvables à la bibliothèque du pénitencier ou à tout autre endroit auquel les détenus avaient facilement accès.

L'article 68 prévoit que le gouvernement n'est pas tenu de répondre aux demandes de communication en fournissant des documents qui peuvent être achetés dans une librairie ou chez un éditeur ou obtenus dans une bibliothèque. D'après notre expérience, les ministères font preuve d'équité et ne refusent pas de divulguer des documents simplement parce qu'ils sont disponibles dans une bibliothèque ailleurs au Canada, mais n'invoquent cette disposition que lorsqu'ils sont convaincus que l'auteur de la demande pourrait facilement obtenir les documents qu'il recherche dans une bibliothèque locale ou auprès d'une autre source. La plupart des détenus des pénitenciers ont un accès raisonnable à la bibliothèque ou aux services d'information où ces documents sont conservés.

La question qui fait ici l'objet du litige est celle de savoir si les documents demandés étaient accessibles au détenu au moment où il en a fait la demande.

Notre enquêteur s'est rendu au pénitencier, où il a rencontré le plaignant, qui lui a expliqué qu'un an auparavant, la bibliothèque possédait un jeu complet des manuels pertinents du Service correctionnel, mais que des éléments manquaient maintenant à la collection et que celle-ci demeurait incomplète. Le plaignant a cité des exemples précis.

Lorsque nous avons fait part au plaignant des résultats de notre enquête, il nous a répondu être en mesure de citer le nom de personnes qui seraient capables de vérifier l'existence d'un second ensemble de documents. Invité à nous donner les noms de ces personnes, il a toutefois refusé, croyant que cela risquerait de mettre leur situation en péril.

Compte tenu de cette situation, nous avons rejeté la plainte.

L'opinion ne peut être divulguée, mais les avocats du gouvernement sont ouverts à la discussion

Dossier : *1166*

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Refus - [23]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

L'avocat d'un producteur de fromage ayant contesté le nouvel avis de cotisation reçu par sa cliente, les représentants de Revenu Canada lui firent savoir que leur avocat d'Ottawa réfutait ses arguments. Revenu Canada refusa de produire un exemplaire de cet avis juridique en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, invoquant le secret professionnel. Le plaignant contesta le bien-fondé de cette exception

> «pour le motif que cet avis juridique est censé contenir les raisons sur lesquelles se fonde le refus du ministère du Revenu national d'accepter les représentations de notre cliente exposées dans ses avis d'opposition.
>
> «Ces raisons constituent l'essence même d'un des éléments de la cotisation sous opposition et non des faits soi-disant confidentiels. Comme un contribuable a le fardeau de prouver qu'une cotisation est mal fondée, encore lui faut-il connaître les faits et le droit sur lesquels se fonde le ministre du Revenu pour émettre une cotisation. Ce n'est qu'à cette seule condition qu'il peut se décharger de son fardeau de preuve.»

Nous avons examiné le document et assuré le plaignant qu'il ressortissait aux dispositions de l'article 23, étant donné qu'il s'agissait d'une opinion juridique donnée au ministère par un avocat dans l'exercice de ses fonctions de conseiller juridique. Bien que l'article 23 constitue une exception discrétionnaire, nous ne voyions pas pourquoi le Ministère aurait dû surseoir au principe du secret professionnel qui lie un avocat à son client. La plainte a été rejetée parce que non justifiée, mais nous avons signalé que rien n'empêchait l'avocat de discuter du nouvel avis de cotisation avec les avocats du ministère.

J'estime qu'il serait tout à fait inopportun de ma part de rendre un rapport public en vertu d'une demande d'accès à l'information sans l'avoir d'abord soumis aux parties directement concernées. Je puis vous assurer que lorsque le document sera prêt, je ferai savoir aux députés et aux sénateurs que le rapport a fait l'objet d'une demande de communication et je me ferai ensuite un plaisir d'en fournir un exemplaire [au demandeur].»

Nous avons fait savoir au documentaliste que nous considérions la plainte comme bien fondée et que nous avions informé la Commission de la Capitale nationale que si la nécessité de consulter les députés et les sénateurs posait effectivement un problème, la *Loi sur l'accès à l'information* ne permettait pas d'invoquer ce motif pour continuer à retarder la réponse à une demande de communication. Nous avons offert de soumettre l'affaire à la Cour fédérale, étant entendu que si le rapport devait être publié avant que la Cour n'ait pu procéder à la révision, nous abandonnerions probablement les procédures.

Nous avons déposé une demande de révision en Cour fédérale, mais peu après, le rapport du Toit était rendu public. Dès lors, l'intervention du tribunal ne nous paraissait plus utile. Le documentaliste demeurait préoccupé par les incohérences constatées dans les motifs invoqués par la CCN pour refuser de divulguer le document et nous avons accepté d'entreprendre une enquête distincte sur cette question.

Difficile de prouver par la négative

Dossier : *1094*

Institution : *Approvisionnements et Services*
Plainte : *Refus - Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un ancien fonctionnaire avait demandé des documents précis aux responsables du Système d'information de gestion financière du ministère des Approvisionnements et Services. Ayant reçu les documents, il se plaignit du fait qu'ils étaient incomplets, prétendant qu'il existait un double de ces documents. Il nous remit copie d'un document qu'à son avis nous devions trouver dans le second ensemble de documents.

Malgré une enquête minutieuse, nous avons été incapables de trouver des documents supplémentaires ni des renvois permettant de croire à l'existence d'un second ensemble de documents. Le document que le plaignant nous avait remis correspondait à un document que les responsables d'Approvisionnements et Services lui avaient déjà fait parvenir.

indice permettant de croire à l'existence d'une telle lettre, la plainte a été rejetée.

Consultations sur la divulgation soumises à des contraintes de temps

Dossier : *1092*

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus - [26]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Un documentaliste avait demandé à la Commission de la Capitale nationale de lui fournir des documents concernant la «Cité parlementaire», notamment les plans préliminaires et définitifs, les rapports des experts-conseils ainsi que les coûts et calendriers de réalisation prévus. Outre les documents disponibles, il demandait qu'on lui accorde une séance d'information, notamment si les plans n'étaient pas définitifs.

La Commission a alors promis de divulguer certains des documents, mais a fait savoir qu'une séance d'information ne serait pas utile, étant donné que la plupart des renseignements disponibles seraient contenus dans un rapport d'expert-conseil qui devait être rendu public dans un délai de 90 jours. La CCN a invoqué l'article 26 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet à une institution fédérale de refuser de divulguer des documents sur le point d'être publiés.

Le documentaliste s'est plaint du fait qu'un document capital, le rapport du Toit, n'avait pas été divulgué, malgré le fait que la CCN en avait apparemment reçu une ébauche ou une version préliminaire.

Une fois le délai de 90 jours expiré, le documentaliste nous a fait savoir que la CCN n'avait toujours pas publié le rapport, et qu'elle s'abstiendrait de le publier tant qu'elle n'aurait pas reçu le rapport «final» de l'expert-conseil. Le plaignant signalait le fait que sa demande de communication visait tous les documents relatifs aux travaux réalisés par les experts-conseils, sous forme de projets ou sous forme définitive.

Nous avons recommandé officiellement que les documents relatifs à la Cité parlementaire soient divulgués sur-le-champ. La présidente de la Commission de la Capitale nationale a répondu qu'un rapport avait été imprimé, mais qu'il ne pourrait être publié avant d'avoir été traduit. La présidente a également affirmé :

> [Traduction]
> «La question plus fondamentale dont il me faut tenir compte à ce stade-ci est celle des consultations à engager avec les députés et les sénateurs. Il va sans dire que le rapport doit leur être soumis dans les deux langues officielles, et comme le rapport n'est pas encore disponible en français, les consultations n'ont pas débuté.

Un problème collant

Dossier : *0972*

Institution : *Agriculture*
Plainte : *Refus - Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un producteur de sirop d'érable a déposé une plainte alléguant que le ministère de l'Agriculture n'avait pas retracé un document demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* Ce document concernait la responsabilité financière pour du sirop d'érable manquant. Le producteur nous a indiqué qu'il avait remis son sirop d'érable et reçu un paiement par anticipation d'un agent d'un syndicat d'agriculture local. Peu après, le sirop d'érable fut saisi lors de poursuites judiciaires impliquant l'agent en question. Il semble que lors du règlement des réclamations à l'encontre des actifs de l'agent, le sirop d'érable du producteur ne fut pas comptabilisé et le syndicat d'agriculture a exigé le remboursement du paiement par anticipation.

Selon le producteur, l'ancien ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan lui avait affirmé par écrit qu'il ne devrait pas être tenu responsable du remboursement. Le plaignant indiquait qu'il avait fait parvenir cette lettre à ses avocats et que ces derniers niaient l'avoir reçue. Le plaignant croyait qu'une lettre identique avait été envoyée au syndicat d'agriculture et il en cherchait une copie dans les dossiers d'Agriculture Canada.

Les représentants d'Agriculture Canada furent incapables de trouver la lettre, laissant toutefois supposer qu'il pouvait s'en trouver une copie dans la correspondance personnelle de M. Whelan, qui avait été confiée aux Archives publiques.

Les responsables des Archives publiques ont refusé de laisser qui que ce soit consulter la correspondance de l'ancien ministre sans sa permission, étant donné qu'il s'agissait de renseignements personnels. [Il y a d'ailleurs lieu de croire que de telles collections de dossiers personnels déposées aux Archives publiques ne sont même pas assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information.*] Notre enquêteur a expliqué le problème à l'ancien ministre, qui a donné son consentement, mais a délégué un adjoint pour aider notre enquêteur dans son travail. Le seul document retrouvé, toutefois, et qui avait également été retrouvé dans les dossiers d'Agriculture Canada, était une lettre du ministre de l'Agriculture au député du producteur. Elle décrivait, en termes généraux les ennuis du producteur, mais ne faisait aucunement mention d'une responsabilité juridique quelconque.

Parce que nous avons été incapables de trouver une lettre analogue à celle décrite par le plaignant, ni même un

La Ministre accepte de divulguer les documents

Dossier : *0826/8*

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

En réponse à une demande de renseignements, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait fait savoir à une journaliste qu'il ne possédait pas de documents particuliers se rapportant aux «coûts liés à la visite du ministre de l'Énergie, Mlle Pat Carney, à Vancouver en 1986, visite au cours de laquelle elle s'est rendue à Expo 86.»

Le Ministère avait toutefois communiqué avec le bureau de la journaliste au sujet de ces détails et avait joint à sa correspondance copie d'une lettre de la Ministre assortie d'une ventilation des dépenses. La plaignante avait ensuite reçu les factures se rapportant à ces différentes dépenses. Là encore, le cabinet de la Ministre avait fourni ces renseignements aux responsables du ministère, qui les avaient transmis à la journaliste.

La journaliste a par la suite porté plainte au Commissariat à l'information parce que le Ministère avait dû obtenir les documents de la Ministre. La plaignante se demandait si le système comptable du ministère était mauvais au point que ce dernier ne tenait pas ses propres relevés de dépenses.

Après avoir mené enquête, nous avons informé la journaliste qu'en vertu de la Directive n^{o} 64 du Cabinet, les ministres ne sont tenus de fournir à leur ministère que des comptes rendus périodiques de leurs frais de déplacement et autres, et non pas des copies de la totalité des reçus, factures et dossiers relatifs à leurs déplacements. Les relevés détaillés remis à la plaignante, y compris pour des dépenses que la Ministre avait payées personnellement, avaient été fournis volontairement par la Ministre (la Chambre des communes et les cabinets des ministres ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*). Le Ministère et la Ministre étaient en fait allés au-delà des exigences de la Loi en fournissant ces documents. Nous avons donc rejeté la plainte.

Des plaintes analogues formulées au sujet d'autres ministères ont abouti à des résultats semblables. Les ministres ont volontairement consenti à produire des relevés de dépenses détaillés, tout en indiquant si ces dépenses se rapportaient à l'ouverture d'Expo 86 ou à d'autres fonctions officielles.

Il s'agissait d'un cas où le fait d'expliciter la nature des renseignements apportait la réponse. Revenu Canada utilise divers codes d'information dans ses dossiers. Bien que ces codes ne signifient rien pour une personne étrangère à Revenu Canada, leur divulgation répétée de concert avec d'autres renseignements pourrait faciliter la perpétration d'une infraction à caractère fiscal par quelqu'un qui aurait réussi à reconstituer le lien entre les différents éléments d'information. Le gouvernement ne possède aucun moyen de contrôler la divulgation ultérieure des renseignements obtenus en vertu de la Loi et il est raisonnable que Revenu Canada prévoie le pire au moment de déterminer s'il y a lieu de divulguer des renseignements codés contenus dans ses dossiers.

Alinéas 21(1)a) et b)

L'avocat trouvait qu'il était injuste d'invoquer ces exceptions, parce que pratiquement aucun des renseignements contenus dans le dossier d'un contribuable ne correspond à la définition des avis ou recommandations ou encore des consultations et délibérations. Nous avons convenu qu'il y avait risque d'abus, mais nous avons donné à l'avocat l'assurance que Revenu Canada n'invoquait l'article 21 qu'avec parcimonie et surtout, lorsque la situation le justifiait. Après avoir examiné les dossiers, nous avons conclu qu'il y avait un intérêt légitime à maintenir la transparence à l'égard de ces documents ministériels.

Bien qu'il y ait une certaine valeur à l'argument voulant qu'un contribuable ait le droit de comprendre clairement la façon dont le Ministère perçoit les questions et les faits, toute décision ayant une incidence sur le contribuable et découlant des renseignements contenus dans ces documents est susceptible d'examen par le contribuable et par les tribunaux.

Article 22

L'argument justifiant la non-divulgation de certaines parties des documents par le fait qu'ils contenaient des renseignements relatifs à des examens et vérifications dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces tests ou examens, était analogue à celui concernant la sécurité des systèmes d'information et des systèmes informatiques de Revenu Canada.

Il pourrait être préjudiciable de divulguer des parties de documents pouvant en soi, ou combinées à d'autres documents déjà divulgués, révéler les procédures ou techniques utilisées par le Ministère pour déterminer l'opportunité de procéder à une vérification. Nous avons trouvé que l'exception était légitime.

En dépit du fait que nous étions enclins à rejeter la plainte, nous avons suggéré au plaignant de poursuivre sa démarche en invoquant l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui permet la divulgation aux fins de poursuites judiciaires.

Revenu Canada. L'avocat a porté plainte après que Revenu Canada eût soustrait certaines parties des dossiers demandés, en vertu du paragraphe 24(1) [renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition d'une autre loi, en l'occurence l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*], de l'alinéa 16(2)c) [renseignements dont la communication risquerait de faciliter la perpétration d'une infraction], de l'alinéa 21(1)a) [avis ou recommandations élaborés pour une institution fédérale] et de l'article 22 [examens et vérifications dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations].

Nous avons trouvé que chacune de ces exceptions était fondée et nous avons motivé nos conclusions.

Paragraphe 24(1)

Le plaignant s'inquétait du caractère obligatoire de l'exception frappant les dossiers demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, en dépit du fait que la disposition à l'origine de l'application de l'article 24 ne constitue pas en soi un empêchement total à la divulgation. A cet égard, le plaignant a souligné que les paragraphes 241(3) et (5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettent au ministre du Revenu national de divulguer des renseignements aux fins de procédures judiciaires relatives à l'administration ou à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous n'avons toutefois pas convenu que ces dispositions autorisaient la divulgation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'interdiction de divulguer des documents en vertu de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est levée que pour des procédures judiciaires et pour aucune autre raison.

Par conséquent, malgré le fait qu'il ne serait pas interdit à un représentant de Revenu Canada de divulguer des renseignements dans le cadre de procédures judiciaires, cela ne signifie pas que l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* cesserait de s'appliquer pour autant. Bien qu'un avocat puisse avoir accès au dossier de son client dans le cadre de procédures judiciaires, nous n'avons pas trouvé que cela conférait un privilège particulier à l'avocat et à son client aux termes de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Alinéa 16(2)c)

L'avocat n'a pas contesté le droit du gouvernement de retenir des renseignements parce que leur divulgation risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'une infraction, notamment s'agissant de renseignements concernant la vulnérabilité de systèmes informatiques ou de communication ou des méthodes utilisées pour protéger ces systèmes. L'avocat voulait toutefois connaître la raison de la présence de tels renseignements dans le dossier fiscal de son client.

Une exception est parfois fonction du contexte

Dossier : *0644*

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - [16(1)a)(i)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

L'un des principes généralement admis de l'accès à l'information veut que l'application d'une exception soit parfois fonction du contexte dans lequel apparaît l'information. Un journaliste avait demandé au ministère des Affaires extérieures tous les dossiers liés au contrôle des activités d'une certaine entreprise, notamment des permis d'exportation, des rapports d'inspection, des avertissements relatifs au contrôle import-export et de la correspondance pertinente échangée avec des responsables américains. Un document a été soustrait à la divulgation parce qu'il contenait des renseignements obtenus ou préparés par un organisme d'enquête au cours d'enquêtes conformes à la loi visant à détecter, prévenir ou réprimer le crime.

Le journaliste ayant porté plainte au sujet de l'application de cette exception, nous nous sommes interrogés sur la validité de cette dernière, parce que le document avait à l'origine été préparé par le ministère des Affaires extérieures et transmis à un organisme d'enquête par la suite. Nous avons cru qu'il serait injuste que les Affaires extérieures soustraient à la divulgation un document par ailleurs inoffensif simplement parce qu'un organisme d'enquête avait demandé et obtenu ces mêmes renseignements. Se pouvait-il qu'en invoquant l'exception, le ministère des Affaires extérieures se fût trouvé à divulguer le fait qu'un organisme d'enquête s'intéressait au document, suscitant ainsi une raison de le soustraire à la divulgation alors qu'il n'en existait aucune auparavant?

Nous avons procédé à l'inspection du document, ce qui nous a permis de constater qu'il avait été préparé expressément pour l'organisme d'enquête, ce qui était évident d'après son contenu. L'exception était donc légitime et nos préoccupations, non fondées.

Les dossiers relatifs à l'impôt doivent demeurer secrets

Dossier : *0792*

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Refus - [16(2)c), 21(1)a), b), 22, 24(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un avocat avait, au nom de la compagnie X, demandé à Revenu Canada des dossiers concernant la renonciation par la compagnie X au remboursement d'un prêt contracté par la compagnie Y, y compris des documents de vérification et d'autres documents internes utilisés par

muniqué avec ces entreprises. De plus, les sensibilités politiques de certains des pays auxquels les marchandises étaient destinées ont changé et il ne serait pas convenable de divulguer aujourd'hui des documents sur la foi d'une approbation -- ou d'une non-réponse -- consécutive à une communication ministérielle envoyée il y a plus de deux ans.»

Cette réponse a inquiété le Commissaire. Nous n'étions évidemment pas favorables à la divulgation dans les cas où un tiers avait donné un consentement mal éclairé ou avait consenti à la divulgation après avoir été délibérément trompé ou induit en erreur, mais nous estimions que le Ministère devait songer sérieusement à l'effet préjudiciable que peut avoir sur les droits du demandeur le fait de demander à un tiers s'il souhaite réexaminer la question. La perception que le tiers aurait alors, soit celle d'un fouillis bureaucratique dont il s'extirperait en retirant son consentement, risquerait d'avoir un effet coercitif qui pourrait s'avérer aussi inéquitable pour l'auteur de la demande de communication qu'un consentement mal éclairé le serait pour le tiers. Nous avons laissé entendre qu'il fallait que le changement de situation évoqué par le Ministère soit très grave pour justifier l'effet préjudiciable qu'une telle mesure aurait vraisemblablement sur les droits que la Loi accorde à l'auteur de la demande.

Les responsables du ministère des Affaires extérieures ont malgré tout procédé à de nouvelles consultations et fait savoir que trois des exportateurs avaient effectivement changé d'avis et demandaient désormais que les Affaires extérieures ne divulguent pas les renseignements contenus dans leur demande de permis d'exportation. Le quatrième a réaffirmé son consentement à la divulgation et le cinquième n'a pas répondu. Les documents relatifs au quatrième et au cinquième exportateurs ont alors été divulgués.

Nous avons indiqué au plaignant que le Ministère faisait preuve d'injustice en refusant de divulguer des documents qui n'avaient pas soulevé d'opposition à l'origine et en incitant ensuite les tiers à s'opposer à leur divulgation. Toutefois, il aurait été injuste également de recommander la divulgation alors qu'il y avait lieu de croire qu'un tiers avait des motifs légitimes de s'y opposer et c'est pour cette seule raison que nous nous sommes abstenus de recommander la divulgation.

constamment traités comme tels. Certains ont d'ailleurs signalé que les modalités de leurs contrats, ou encore les lois de pays étrangers, les obligeaient au secret. Ils ont également soutenu que dans le commerce de matériel militaire, on ignore généralement la nature des activités commerciales de ses concurrents et les prix qu'ils obtiennent et que le seul fait de révéler qu'un tiers propose d'exporter à un pays en particulier risquerait de nuire à sa compétitivité ou aux négociations commerciales dans lesquelles il est engagé. Nous avons accepté ces explications et n'avons pas recommandé la divulgation, étant donné les objections exprimées par les tiers.

Nous n'avons toutefois pas accepté que les copies de permis d'exportation soient soustraites à la divulgation dans cinq cas où les tiers concernés, après avoir été avisés de l'intention du ministère de divulguer les documents et de leur possibilité de s'y opposer, n'avaient aucunement réagi. Trois des cinq exportateurs en cause avaient même consenti à la divulgation.

Néanmoins, les responsables du ministère des Affaires extérieures ont refusé de divulguer les documents, affirmant que même si le tiers «A» consent à la divulgation de son permis d'exportation ou ne s'y oppose pas, il ne convient pas de le divulguer, parce que sa divulgation pourrait nuire aux tiers «B» et «C», etc.

Les fonctionnaires ont affirmé que le Ministère pouvait refuser de divulguer des documents lorsqu'il estimait que cela était dans l'intérêt des tiers. Ils ont également invoqué «l'effet de mosaïque», en vertu duquel la divulgation de renseignements au sujet de tiers pouvait révéler une tendance ou un schéma permettant de déduire des renseignements au sujet d'autres tiers. Cet argument, qui ne s'appuyait sur aucun élément de preuve, ne nous est pas apparu crédible. Au contraire, les interventions faites par de nombreux tiers traitaient éloquemment de l'effet que la divulgation de leur propre permis d'exportation pouvait avoir sur leur compétitivité, mais aucune ne laissait supposer que la divulgation des permis d'exportation d'autres exportateurs pouvait leur nuire.

Après plus de deux années de réunions et d'échange de correspondance, nous avons recommandé au secrétaire d'État aux Affaires extérieures de divulguer au plaignant des copies intégrales des permis d'exportation demandés en vertu de la Loi, dans le cas où le tiers concerné n'avait pas d'objection.

Le Ministère nous a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> «Nous avons sollicité une opinion juridique globale et nous consultons à nouveau les entreprises auxquelles les permis d'exportation en cause ont été délivrés. Nous sommes d'avis qu'une trop longue période de temps s'est écoulée depuis que nous avons com-

Sommaire des cas

Le présent rapport résume 20 des cas traités par les trois Commissaires entre le 1er avril 1988 et le 31 mars 1989. Chaque cas comporte un grand titre pour aider les lecteurs à déterminer les domaines d'intérêt particulier. On trouvera également au début de chaque résumé des renseignements tels l'institution fédérale citée dans la plainte, la nature de la plainte et le résultat. Ces renseignements constituent la base des tableaux statistiques annuels présentés dans la section «Les plaintes exprimées en données statistiques.»

Les tiers obtiennent une deuxième chance

Dossier : *0524*

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - [20(1)b), c), d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un particulier avait, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, demandé au ministère des Affaires extérieures des «copies de permis d'exportation de marchandises prévues à la section 7 de la Liste de contrôle des exportations (matériel militaire) pour la période du 1er janvier 1984 à aujourd'hui pour [. . .] l'Angola, la République centrafricaine, le Tchad, l'Éthiopie, la Namibie, l'Ouganda, le Zimbabwe, le Salvador, Haïti, le Pakistan, la Libye, l'Iraq, l'Iran, le Liban, la Syrie, le Yémen (République démocratique et populaire).»

Les permis d'exportation indiquent le nom de l'exportateur, la destination des marchandises, leur pays d'origine, la description des marchandises, leur quantité et leur valeur approximative. L'obtention d'un permis est obligatoire pour l'exportation de marchandises figurant sur la Liste de contrôle des exportations, mais, comme son nom l'indique, un permis ne constitue qu'une autorisation d'exporter et ne signifie pas que les marchandises ont effectivement été expédiées.

Or, les responsables du ministère des Affaires extérieures ont soustrait à la divulgation la totalité des documents, à l'exception du numéro des permis et de leur date de délivrance, sous prétexte que leur divulgation révélerait des renseignements commerciaux confidentiels fournis à une institution fédérale par un tiers, ou des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité, ou encore d'entraver des négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins.

Lorsque les responsables du ministère des Affaires extérieures ont consulté les tiers au sujet de l'éventuelle divulgation des documents, la plupart s'y sont opposés, précisant que les renseignements contenus dans les permis d'exporter avaient été founis à titre confidentiel et qu'ils les avaient

Sur demande, le Ministre responsable de l'institution fédérale en cause, ou le greffier du Conseil privé, attestera par écrit au Commissaire à l'information que les documents visés relèvent de l'article 69 de la Loi et qu'ils ne peuvent par conséquent être divulgués, même au Commissaire.

Des 642 plaintes enquêtées et rapportées cette année, 35 comprenaient des réclamations de documents confidentiels du Cabinet, habituellement suivies de d'autres raisons de refuser la communication. Dans 19 cas, les plaintes de non-communication ont été rejetées entièrement, alors que 16 cas ont été réglés par médiation. Nous n'avons pas recommandé la communication d'aucun document revendiqué par une institution gouvernementale comme étant des documents confidentiels du Cabinet.

Documents confidentiels du Cabinet (article 69)

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada -- les documents confidentiels du Cabinet, décrits à l'article 69 -- même lorsque ces documents sont en possession d'une institution fédérale. Le gouvernement peut donc invoquer cette disposition pour refuser de rendre public un tel document qui lui est demandé aux termes de la Loi.

Lorsqu'il instruit une plainte, le Commissaire à l'information a le pouvoir, nonobstant toute autre loi du Parlement ou tout autre privilège consenti en vertu du droit de la preuve, d'examiner tout document visé par la Loi.

Les documents confidentiels du Cabinet sont toutefois soumis à la théorie «normale» de la preuve, y compris la *Loi sur la preuve* au Canada. Aux termes de cette loi, un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé peut certifier par écrit à un tribunal ou à une autre autorité ayant le pouvoir d'exiger la production d'information, que l'information recherchée constitue un document confidentiel du Cabinet et n'a pas à être produit. Par conséquent, lorsque nous recevons une plainte concernant la non-divulgation de documents confidentiels du Cabinet, nous acceptons le fait qu'une institution fédérale puisse refuser de nous laisser examiner les documents en cause.

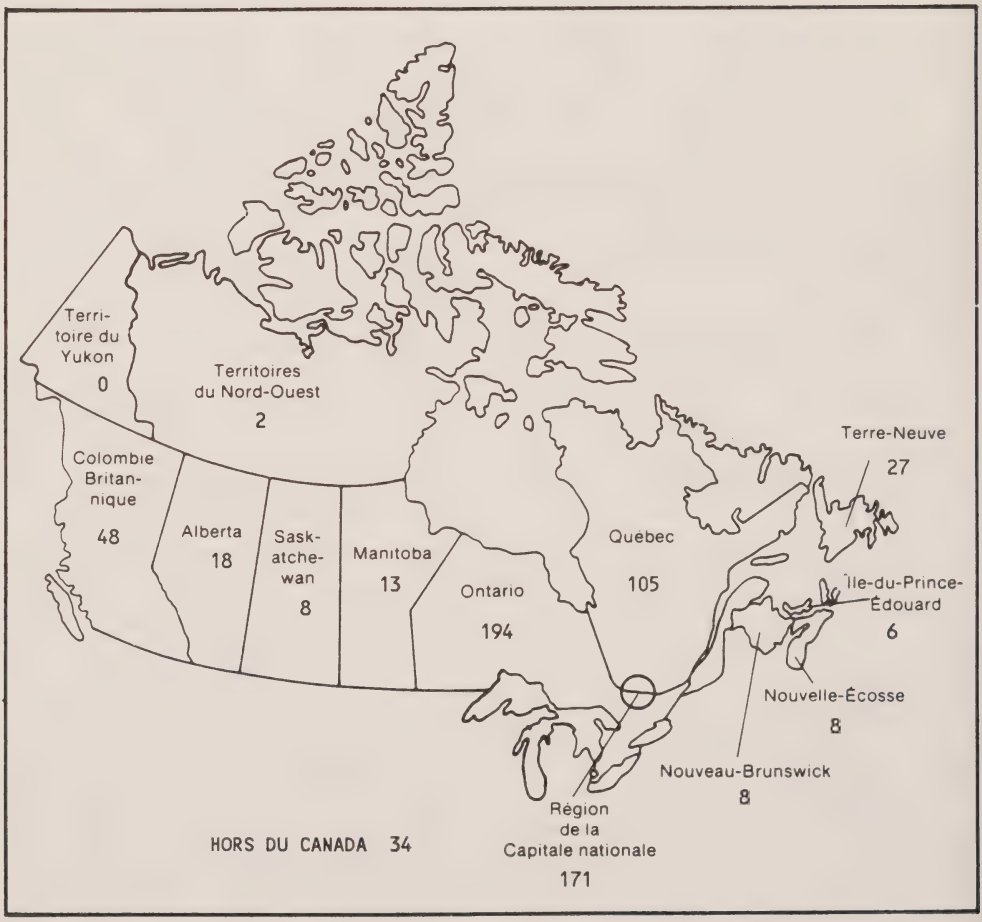
Tableau 5
PLAINTES IMPLIQUANT DES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

RÉSOLUTION	COMMUNICATION RECOMMANDÉE	RÉGLÉE PAR MÉDIATION	REJETÉE	TOTAL
CERTIFICAT NON REQUIS	0	8	11	19
CERTIFICAT REQUIS	0	8	8	16
TOTAL	0	16	19	35

Tableau 4
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989



CONCLUSION	JUSTIFIÉE			NON JUSTIFIÉE	
RÉSULTAT	MESURE INSUF-FISANTE	MESURE CORREC-TRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	TOTAL
CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES	-	-	-	1	1
CONSOMMATION ET CORPORATIONS	-	-	1	6	7
CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE	-	1	-	-	1
DÉFENSE NATIONALE	2	7	5	12	26
EMPLOI ET IMMIGRATION	3	16	9	23	51
ÉNERGIE ATOMIQUE DU CANADA LTÉE	-	-	-	1	1
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES	-	2	-	5	7
ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL	2	-	-	1	3
ENVIRONNEMENT	1	-	7	12	20
EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE	1	-	-	5	6
FINANCES	-	3	1	7	11
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA	-	4	-	13	17
INVESTISSEMENT CANADA	-	-	-	2	2
JUSTICE	-	7	1	2	10
MONNAIE ROYALE CANADIENNE	-	-	1	-	1
OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE	-	-	-	1	1
PÊCHES ET OCÉANS	1	1	1	5	8
REVENU CANADA (DOUANES ET ACCISE)	-	4	9	7	20
REVENU CANADA (IMPÔT)	1	16	8	37	62
SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL	5	16	10	20	51
SECRÉTARIAT D'ÉTAT	-	1	-	3	4
SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ	1	4	1	35	41
SERVICE CORRECTIONNEL	-	26	10	37	73
SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT	-	1	1	2	4
SOLLICITEUR GÉNÉRAL	-	4	1	6	11
TRANSPORT	-	6	3	7	16
TRAVAIL CANADA	-	-	-	1	1
TRAVAUX PUBLICS	-	3	2	6	11
VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT	-	-	-	1	1
MINISTÈRES MULTIPLES	-	2	-	-	2
TOTAL	29	169	87	357	642

Tableau 3
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS ET RÉSULTATS (SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES)

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

CONCLUSION	JUSTIFIÉE			NON JUSTIFIÉE	
RÉSULTAT	MESURE INSUF-FISANTE	MESURE CORREC-TRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	TOTAL
AFFAIRES EXTÉRIEURES	3	12	2	23	40
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN	-	3	2	7	12
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	-	-	-	2	2
AGENCE D'EXAMEN DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER	-	1	-	-	1
AGRICULTURE	2	2	-	10	14
APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES	1	3	2	22	28
ARCHIVES NATIONALES	-	2	-	7	9
ASSURANCES	-	-	-	2	2
BANQUE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT	-	2	-	3	5
BUREAU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE	-	1	-	3	4
BUREAU DE PRIVATISATION ET AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES	-	3	1	1	5
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ	2	2	-	4	8
COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENTS DE SÉCURITÉ	-	1	1	-	2
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE	-	1	-	1	2
COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	-	1	1	1	3
COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE	1	3	2	6	12
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE	-	1	-	-	1
COMMISSION DU TARIF	-	-	-	1	1
COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES	1	-	1	2	4
COMMUNICATIONS	-	4	1	2	7
CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES	1	1	1	1	4
CONSEIL DES ARTS	-	-	-	1	1
CONSEIL DU TRÉSOR	1	2	2	-	5

QUELLE EST L'INCIDENCE DE NOS CONCLUSIONS SUR L'INSTITUTION FÉDÉRALE?

Il est difficile d'évaluer le rendement d'une institution fédérale par rapport à la Loi en ne tenant compte que du nombre de plaintes justifiées et non justifiées.

Comme on le constatera à la lecture du sommaire des cas, beaucoup de plaintes justifiées correspondent à de graves violations des droits prévus par la Loi ou à un traitement manifestement inadéquat des demandes de communication. D'autres plaintes sont moins graves. Il arrive que les responsables gouvernementaux de l'accès à l'information trouvent inéquitable que nous considérions comme justifiée une plainte concernant un aspect d'une demande de communication, alors qu'à tous autres égards la demande a été traitée convenablement. Il peut également sembler inéquitable de considérer une plainte comme justifiée lorsque l'institution fédérale en cause a pris immédiatement des mesures pour remédier à la situation et a ainsi donné satisfaction au plaignant.

Le mandat que nous confie la *Loi sur l'accès à l'information* est d'instruire une plainte telle que nous l'avons reçue et de faire rapport. Le fait que l'objet de la plainte paraisse sans importance ou que nous n'en examinions et trouvions justifiée qu'une partie seulement n'a pas d'incidence sur notre conclusion. Toutefois, nous nous efforçons dans toute la mesure du possible de souligner les aspects positifs du traitement accordé à la demande de communication.

De la même manière, nous ne formulons pas de conclusions sur des questions n'ayant pas fait l'objet de plainte, bien que pendant notre enquête, nous puissions constater, par exemple, qu'une prorogation de délai injustifiée a été invoquée ou qu'un délai réglementaire n'a pas été respecté.

Lorsque l'on examine le nombre de plaintes déposées contre une institution fédérale, il importe de tenir compte du nombre de demandes de communication traitées par cette institution (c'est le Conseil du Trésor qui tient ces statistiques) et de la nature de l'organisation. Des ministères comme Revenu Canada traitent, au sujet des contribuables, des renseignements confidentiels qu'il leur faut soustraire à la divulgation, ce qui est presque de nature à favoriser les plaintes.

Cette année, nous avons augmenté le tableau 3 de manière à indiquer un autre élément de la performance des institutions fédérales, à savoir le résultat des plaintes.

Il importe de noter que dans la grande majorité des cas, aucune autre mesure n'était requise de l'institution fédérale soit parce que la plainte n'était pas justifiée, soit parce que des mesures avaient déjà été prises au moment où nous sommes intervenus.

Tableau 2
CONCLUSIONS, RÈGLEMENTS ET RÉSULTATS DES PLAINTES (SELON LES CATÉGORIES DES PLAINTES)

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

CONCLUSION	JUSTIFIÉE					NON JUSTIFIÉE			
RÈGLEMENT	RAPPORTÉE AU MINISTRE COMME BIEN-FONDÉE			RÉGLÉE PAR MÉDIATION	ABANDONNÉE	ABANDONNÉE	ABANDONNÉE		
RÉSULTAT	MESURE CORRECTRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	MESURE INSUFFISANTE	MESURE CORRECTRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	TOTAL	
REFUS DE DIVULGUER	15	2	14	83	6	190	18	328	51%
RETARD PRÉSOMPTION DE REFUS	44	58	11	2	1	33	2	151	24%
PROROGATION DE DÉLAI	7	19	4	9	0	49	0	88	14%
FRAIS	0	0	0	7	0	23	8	38	6%
LANGUE	0	0	0	0	0	2	0	2	-
PUBLICATION	0	0	0	0	0	0	0	0	-
DIVERS	0	1	0	2	0	28	4	35	5%
TOTAL	66	80	29	103	7	325	32	642	100%
	10%	12%	5%	16%	1%	51%	5%	100%	

Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est-à-dire que le gouvernement a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de soumettre un rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Abandonnée

Notre enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci avant que nous ayons pu établir le bien-fondé de la plainte. Les plaintes abandonnées sont considérées comme non justifiées, à moins qu'il ne soit apparu assez clairement au moment où notre enquête a pris fin que la plainte avait un certain fondement. Un rapport a été fait à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Rejetée

Étant donné que nous avons considéré la plainte comme non justifiée, aucune autre mesure ne s'imposait de la part de l'institution. Aucune recommandation n'a été faite au ministre. Un compte rendu de l'enquête a été communiqué au plaignant et à l'institution.

RÉSULTAT

Mesures correctrices

L'institution a pris (ou proposé) des mesures correctrices qui nous ont semblé suffisantes pour régler la plainte.

Mesures insuffisantes

Bien que nous ayons recommandé que l'institution prenne des mesures correctrices quelconques par suite de la plainte, le Ministre a refusé d'appliquer notre recommandation, ou encore les mesures prises (ou proposées) étaient insuffisantes ou inadéquates.

Aucune mesure nécessaire

Dans les circonstances, il n'était ni nécessaire ni possible de prendre des mesures correctrices. Dans certains cas, l'institution fédérale a réglé la situation avant que nous ne soyons intervenus, ou encore il était trop tard pour faire quoi que ce soit.

Frais

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui ont été tenues d'acquitter, aux termes de la Loi, des frais qu'elles estiment déraisonnables.

Langue

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui n'ont pas eu accès au document dans la langue officielle qu'elles avaient demandé ou qui n'y ont pas eu accès dans cette langue dans un délai qu'elles estimaient satisfaisant.

Publications

Il s'agit de plaintes concernant le Registre de l'accès, les bulletins périodiques ou d'autres publications que le gouvernement est tenu de rendre disponibles aux termes de la Loi.

Divers

Il s'agit des plaintes relatives à toute autre question touchant les demandes de communication de documents présentées aux termes de la Loi, ou l'obtention de tels documents.

CONCLUSION

Justifiée

Nous estimons que la plainte est fondée. Un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté.

Non justifiée

Nous n'avons pu établir qu'il y avait eu déni de droits ou traitement inéquitable. Dans certains cas, il s'agit d'une plainte ne relevant pas du mandat du Commissaire.

RÈGLEMENT

Bien fondée

Nous avons été incapables de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation. Le Commissaire a livré les conclusions de l'enquête au ministre, de même que les mesures correctrices qu'il jugeait appropriées, selon le cas. Dans certains cas, il était trop tard pour intervenir ou pour prendre des mesures correctrices. Un rapport a alors été fait au plaignant.

l'institution en est avisé et, selon les circonstances, des mesures correctives particulières peuvent être recommandées. Si nous estimons qu'une plainte n'est pas justifiée, elle est rejetée sans que l'institution concernée n'ait à intervenir davantage. Il arrive que des plaintes soient interrompues ou abandonnées pendant que nous les instruisons. Dans ces cas, notre conclusion dépend de la mesure dans laquelle la plainte nous apparaissait comme fondée au moment où notre enquête a pris fin.

Le **résultat** de la plainte correspond aux mesures prises par l'institution fédérale à la suite de notre enquête. Dans de nombreux cas, aucune mesure n'était nécessaire, parce, sitôt que nous sommes intervenus, des démarches ont été prises afin de rectifier la situation.

Le mot **«institution»** désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, auxquels la Loi s'applique. Le «Ministre» est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas, toutefois, le terme fait allusion à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution.

Ainsi, le président du Bureau canadien de la sécurité aérienne est le chef de cette institution fédérale.

CATÉGORIES DE PLAINTES

Le Commissaire à l'information est tenu de recevoir et d'instruire les catégories de plaintes suivantes:

Refus de divulguer

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication d'un document demandé aux termes de la Loi, ou d'une disposition de la Loi. Ces plaintes portent notamment sur le motif invoqué par l'institution fédérale pour ne pas divulguer le document ou pour le soustraire à la Loi, sur l'incapacité de trouver le document demandé immédiatement, ou sur le défaut de donner un motif de non-divulgation acceptable.

Retard (présomption de refus)

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui prétendent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande de communication dans les délais fixés par la Loi. (Une réponse tardive est associée à un refus de divulguer de la part du gouvernement.)

Prorogation de délai

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui considèrent comme déraisonnables la prorogation des délais de réponse à leurs demandes de communication.

Les plaintes exprimées en données statistiques

LES NOMBRES

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, le 1er juillet 1983, 4 535 plaintes ont été reçues. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des plaintes, tandis que les autres en montrent la répartition et le mode de règlement.

Des 2 811 plaintes reçues cette année, 2 235 concernaient une série de demandes d'accès similaires soumises à un ministère en particulier.

Tableau 1
ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLAINTES

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

REPORTÉE DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	431
OUVERTES DURANT L'ANNÉE	2,811
FERMÉES DURANT L'ANNÉE	642
EN COURS D'INSTRUCTION	2,600

LA TERMINOLOGIE

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils, où la demande est soit «accueillie», soit «rejetée», ou aux instances devant les tribunaux criminels, ou l'accusé est trouvé coupable ou non coupable, le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, démarche qui peut aboutir à des conclusions, règlements et résultats variés.

La **catégorie** de plainte décrit le genre de plainte dont il s'agit. La plupart des plaintes concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document demandé aux termes de la Loi, mais nous sommes également appelés à instruire des plaintes au sujet de la longueur des délais de réponse, des frais demandés, de la langue des documents divulgués, des publications requises en vertu de la Loi, et toute autre matière connexe.

Notre **conclusion** indique si d'après notre évaluation de la plainte, celle-ci est justifiée ou non. Il peut arriver que la plainte soit mineure -- une page non divulguée sur plusieurs centaines -- ou que l'institution puisse remédier à la situation immédiatement. Au moment d'établir notre conclusion, toutefois, nous nous demandons si le plaignant avait raison de porter plainte. Il ne nous appartient pas de décider si la page que le ministère a refusé de divulguer revêtait une importance véritable.

Le **règlement** d'une plainte correspond aux mesures que nous avons prises à son égard. Nous nous efforçons de jouer le rôle d'intermédiaire entre le plaignant et l'institution fédérale concernée, en vue de dégager une solution acceptable. Si ces efforts échouent et si la plainte est fondée, le responsable de

La transparence de l'État entraîne des coûts et exige une attitude positive. Le gouvernement du Canada a fait quelques pas en avant par rapport à son engagement d'améliorer le statut des coordonnateurs de l'accès à l'information et à son projet de mettre en place un programme de formation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il nous a également affecté davantage de personnel, autre signe positif de sa volonté de venir en aide aux personnes qui ont recours à la Loi.

Peut-être l'homme de barre a-t-il reçu ordre d'opérer un changement de cap important?

EN RÉSUMÉ

DE LA PATIENCE : CITATION

[Traduction]
Faire changer de cap à un superpétrolier chargé filant à toute vapeur est un jeu d'enfant comparativement à la difficulté de susciter un changement de cap significatif au sein de l'appareil de l'État. Il s'agit d'une tâche qui est au-delà des forces des gouvernements, coincés entre des échéances électorales. Il s'agit plutôt d'une tâche qui exigera des décennies de leadership éclairé assorti d'une vision nouvelle des relations entre l'État et la société.

Alan Cairns
"The Embedded State: State-Society Relations in Canada"
De *"State and Society: Canada In Comparative Perspective"*
Keith Banting, Coordonnateur en recherche, p.57, vol.31, 1985
University of Toronto Press

L'expérience vécue au Canada par rapport à la liberté de l'information fait ressortir la véracité de ces propos. Après six ans, ceux qui ont fait pression en faveur de l'adoption de ce qui allait devenir la *Loi sur l'accès à l'information* apparaissent encore comme des visionnaires. L'an 2001 pourrait bien être l'année où la liberté de l'information pourra enfin être tenue pour acquise au Canada.

La *Loi canadienne sur l'accès à l'information* est l'une des meilleures du genre au monde, principalement en raison du fait que le Commissaire à l'information a directement accès à la totalité des documents assujettis à la Loi ainsi qu'à tous les administrateurs. Nos enquêteurs examinent les documents visés par les demandes de communication et s'efforcent de persuader les institutions fédérales de respecter les échéances et de divulguer tout ce qui ne fait pas l'objet d'une exception. Les enquêteurs insistent sur le respect des principes de prélèvement, car agir autrement équivaut à choisir la voie de la facilité, à savoir substituer arbitrairement notre jugement à celui de la personne qui cherche à obtenir de l'information.

Par conséquent, le gouvernement et l'appareil bureaucratique sont susceptibles de trouver la Loi plus gênante qu'une loi qui prévoirait la révision judiciaire comme premier recours.

Un second problème découle des limites à la délégation du pouvoir de tenir les enquêtes relatives aux affaires internationales et à la défense contenues au paragraphe 59(2) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

> 59.(2) Le Commissaire à l'information ou un commissaire adjoint ne peuvent déléguer la tenue des enquêtes portant sur les cas où le refus de communication totale ou partielle d'un document se fonde sur les alinéas 13(1)a) ou b) ou l'article 15 qu'à un de ses collaborateurs choisis parmi quatre de ses cadres ou employés et qu'il désigne spécialement à cette fin.

Les enquêteurs affectés à ces enquêtes ont une lourde charge de travail, non seulement parce que leur nombre est limité, mais aussi parce que les plaintes concernant les relations internationales ou la défense sont complexes et portent habituellement sur des documents volumineux, d'où accumulation du nombre de plaintes de ce type accusant un retard.

Les retards dans les enquêtes aggravent le sentiment de frustration chez les personnes qui cherchent à avoir accès à des documents gouvernementaux et nous sommes très conscients de la nécessité d'améliorer notre délai de réponse aux plaintes.

n'avons pas reçu de plainte. Or, il arrive fréquemment que les arguments du tiers soient contenus dans un affidavit confidentiel auquel nous n'aurions pas accès à moins de nous constituer comme partie à l'instance.

Il ne serait pas très pratique pour nous d'enquêter sur les faits relatifs aux nombreux recours exercés en vertu de l'article 44, étant donné qu'il y en a eu 49 au cours de la seule année visée par le présent rapport. Nous ne devrions pas non plus avoir à envisager de nous constituer comme partie. Le gouvernement a en effet adopté dans ces cas la position voulant que les documents soient divulgués, étant donné qu'ils ne ressortissent pas aux dispositions de l'article 20. Nous n'oserions certainement pas soulever des arguments allant à l'encontre de la position du gouvernement, de sorte qu'il serait passablement inutile pour nous d'intervenir en ce qui concerne la question soumise au tribunal. En prenant part aux procédures judiciaires, nous nous trouverions à consacrer temps et argent à une démarche qui revient à l'institution fédérale concernée.

Nous sommes préoccupés par le fait que le gouvernement n'a pas hâté l'audition de ces causes. Il s'agit d'une préoccupation sérieuse, parce qu'un retard risque de priver un demandeur de ses droits. L'article 31 de la Loi exige qu'une plainte soit déposée dans un délai d'un an à compter de la date de la demande de communication. Or, en exerçant le recours prévu à l'article 44, le tiers se trouve à empêcher la divulgation des documents jusqu'à ce qu'une décision finale ait été rendue par le tribunal. Et comme nous l'avons signalé plus tôt, il arrive fréquemment que cette opération prenne plus d'un an.

Le demandeur se trouve donc incapable de déposer une plainte en vertu de la Loi et le défaut du gouvernement d'exercer des pressions en faveur d'une décision hâtive entraîne la perte d'un droit pour l'auteur de la demande de communication.

Les retards au Commissariat à l'information

Une bonne partie de ce rapport est consacrée aux retards dans le traitement des demandes, généralement dans les institutions fédérales, mais ce serait négligence de notre part de ne pas reconnaître que notre bureau est responsable d'une partie des retards dans les enquêtes.

Un premier problème tient au fait que non seulement le nombre, mais aussi la complexité des documents demandés, augmente. Dans les premières années, une seule visite à un ministère suffisait à résoudre la plupart des plaintes. Aujourd'hui, il faut en moyenne entre cinq et six visites.

entendue dans les plus brefs délais. Or, nous estimons que cette démarche ne devrait pas être nécessaire. Le Conseil du Trésor a récemment confirmé publiquement la nécessité de préserver l'anonymat des personnes qui demandent communication de documents en vertu de la Loi. (Rapport de mise en oeuvre de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels n^{O} 15, 18 janvier 1989). Nous abondons dans le même sens. Et même lorsque les demandeurs n'ont pas d'objection à ce que leur identité soit divulguée, il semble qu'il n'y ait pas de raison pour laquelle ils devraient faire un effort particulier pour obtenir le règlement rapide d'un différend entre l'institution fédérale et le tiers. Si l'auteur de la demande choisit de ne pas se constituer comme partie à l'instance, l'élimination des retards indus doit incomber soit à l'institution fédérale, soit au tiers.

Dans une affaire judiciaire, c'est normalement le demandeur qui a l'initiative et qui doit voir à ce que l'affaire soit entendue. Mais, comme nous l'avons souligné, dans le cas des recours exercés en vertu de l'article 44, les retards sont dans l'intérêt des tiers et il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'ils fassent des démarches pour hâter une audition.

Quelle est par ailleurs la responsabilité de l'institution fédérale? Elle a le devoir de divulguer les documents dont la communication lui est demandée en vertu de la Loi, sauf exception prévue par cette dernière. Les représentants de l'institution ont examiné le document et ont conclu qu'il n'y avait pas lieu d'invoquer une exception (du moins pour certaines parties du document) et, plus particulièrement, que l'article 20 ne s'appliquait pas.

L'institution ne peut, étant donné qu'un recours en révision a été exercé en vertu de l'article 44, s'acquitter du devoir que lui impose la Loi tant que la demande n'aura pas été entendue et jugée. Nous croyons par conséquent que le responsable de l'institution a le devoir de veiller à ce que la Cour examine aussi rapidement que possible les demandes présentées en vertu de l'article 44.

Le Commissaire devrait-il chercher à intervenir dans les recours en révision exercés en vertu de l'article 44? Nous pourrions nous constituer comme partie aux termes de l'alinéa 42(1)c) moyennant autorisation de la Cour, autorisation qui nous serait donnée si nous pouvions établir que nous avions pris part à l'affaire ou qu'une nouvelle question de droit touchant l'opération de la Loi risquait d'être soulevée. Toutefois, étant donné que l'institution fédérale avait décidé de divulguer les documents et que seul le recours exercé par le tiers l'en avait empêchée, nous n'aurions probablement pas reçu de plainte de l'auteur de la demande. En fait, dans la vaste majorité des cas, ce n'est que lorsque nous examinons le registre du tribunal que nous savons qu'un recours a été exercé en vertu de l'article 44. Nous ne sommes pas au courant des faits en cause si nous

Le tiers a 20 jours pour présenter ses observations, après quoi l'institution a encore 10 jours pour déterminer s'il y a lieu de divulguer le document. Le tiers est avisé de la décision, et si celle-ci est favorable à la divulgation, le tiers a encore 20 jours, après transmission de l'avis, pour exercer un recours en révision devant la Cour aux termes de l'article 44. L'institution doit en outre donner avis de ce recours à la personne qui avait demandé communication du document.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, il y a eu 133 recours en révision au termes de l'article 44. Lorsqu'un tel recours est exercé, l'institution fédérale ne peut communiquer les documents au demandeur à moins que la demande de révision ne soit retirée ou que la Cour ordonne la divulgation.

Cette étape est souvent très longue. Une demande de révision présentée en vertu de l'article 44 est entendue à une date fixée par la Cour. Or, il est peu probable que la Cour fixe cette date avant que l'une ou l'autre des parties ne lui ait demandé de le faire.

Dans les 29 dossiers sur lesquels la Cour a prononcé un jugement, le délai moyen entre l'exercice du recours en révision et la date du jugement a été d'environ deux ans. Dans 51 cas, le tiers a retiré sa demande de révision avant que l'affaire ne soit entendue. En moyenne, le retrait n'est intervenu qu'un peu plus d'un an après l'exercice du recours en révision. À moins qu'il ne décide de se constituer comme partie à l'instance, l'auteur de la demande ne peut accélérer les choses. Le tiers croira probablement qu'il est dans son intérêt de retarder l'audition de l'affaire, remettant ainsi à plus tard une éventuelle ordonnance de divulgation du document. D'autre part, il peut arriver que l'institution fédérale, pour une raison ou pour une autre, ne fasse aucun effort pour hâter l'audition de l'affaire. Au terme de l'année financière, 53 recours en révision exercés en vertu de l'article 44 n'avaient toujours pas été résolus. Or, dans un grand nombre de cas, le phénomène tient probablement au fait que ni le tiers ni l'institution fédérale n'ont pris de mesures pour hâter l'audition de l'affaire.

Qui doit, ou devrait, veiller à ce que les recours exercés en vertu de l'article 44 se règlent dans un délai raisonnable? Est-ce le tiers, qui a demandé une ordonnance de non-divulgation? Est-ce l'institution fédérale, dont la volonté de se conformer à une demande de communication se trouve temporairement entravée par le recours en révision? Ou est-ce l'auteur de la demande, dont le désir d'avoir accès aux documents continue d'être brimé?

Les auteurs de demandes de communication pourraient, aux termes du paragraphe 44(3), se constituer comme partie à l'instance et demander ainsi que l'affaire soit

En pareilles circonstances, il faut que les fonctionnaires veillent à ce qu'aucun renseignement personnel protégé ne soit divulgué en vertu de la Loi. Cette opération peut exiger des contacts avec la personne concernée, les avocats du ministère et le Commissaire à la protection de la vie privée. La Loi précise la marche à suivre pour aviser les tiers avant qu'une institution ne procède à la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels. Les tiers peuvent soit consentir à la divulgation, soit demander une révision judiciaire afin d'empêcher la divulgation des renseignements.

Parallèlement, le Commissaire à l'information doit prévenir les tiers et leur donner la possibilité d'intervenir avant que nous recommandions la divulgation des documents à un ministre.

Il ne saurait y avoir de discussion quant à la nécessité d'obtenir la marche à suivre, qui vise à établir un équilibre entre des intérêts divergents. Leur mention n'a ici pour objet que d'illustrer le fait que les droits d'une personne à obtenir la divulgation d'un document en temps opportun peuvent se trouver gravement diminués par le droit d'une autre personne d'essayer d'empêcher une telle divulgation.

La consultation des tiers retarde inévitablement la réponse aux demandes de communication et les recours devant les tribunaux engagés par des tiers représentent une cause particulière de retard pour les auteurs de demandes de communication.

Droits des tiers d'empêcher la divulgation

L'article 20 de la Loi peut s'appliquer aux demandes de communication visant des documents qui renferment des renseignements au sujet d'un tiers. Cet article interdit en effet (moyennant certaines exceptions) la divulgation des documents dont la divulgation risquerait de causer préjudice à des tiers. Il s'agit notamment des documents contenant des secrets industriels, des renseignements financiers ou commerciaux de nature confidentielle fournis à une institution fédérale par un tiers, ainsi que des documents dont la divulgation risquerait de nuire à la compétitivité d'un tiers ou dont la divulgation risquerait d'entraver des négociations menées par lui.

Lorsque l'institution, après avoir examiné les documents, entend les divulguer, mais estime qu'ils pourraient contenir des renseignements de la nature de ceux décrits à l'article 20, elle doit, dans les 30 jours suivant la réception de la demande, aviser le tiers et lui donner la possibilité de présenter ses observations quant aux raisons qui justifieraient un refus de communication.

quoique dans certains cas, même la taille du document ne puisse être divulguée. Des documents qui indiquent la durée d'une discussion, ou le fait qu'une décision n'était pas unanime, seront probablement utiles pour l'auteur de la demande, même si le fond de la discussion ou de la décision a pu être soustrait à la divulgation.

Il arrive fréquemment que nos enquêtes révèlent que les institutions n'ont pas procédé aux prélèvements qui à notre avis auraient dû être effectués. Dans ces cas, nous recommandons aux représentants des institutions concernées d'envisager l'application de l'article 25. Souvent, on nous demande ensuite de préciser les parties du document qui, selon nous, devraient être prélevées et divulguées. Bien que nous soyons disposés à fournir des exemples pouvant s'avérer utiles, l'article 25 exige que ce soit l'institution, et non pas nous, qui examine le document et qui trouve les parties auxquelles l'auteur de la demande peut avoir accès. Néanmoins, les institutions ne divulguent souvent que les parties que nous avons citées en exemples. Il s'ensuit d'autres longues discussions et de nouvelles tentatives d'amener les institutions à se plier aux exigences qui leur sont imposées, tandis que l'auteur de la demande doit continuer d'attendre les documents auxquels il a droit.

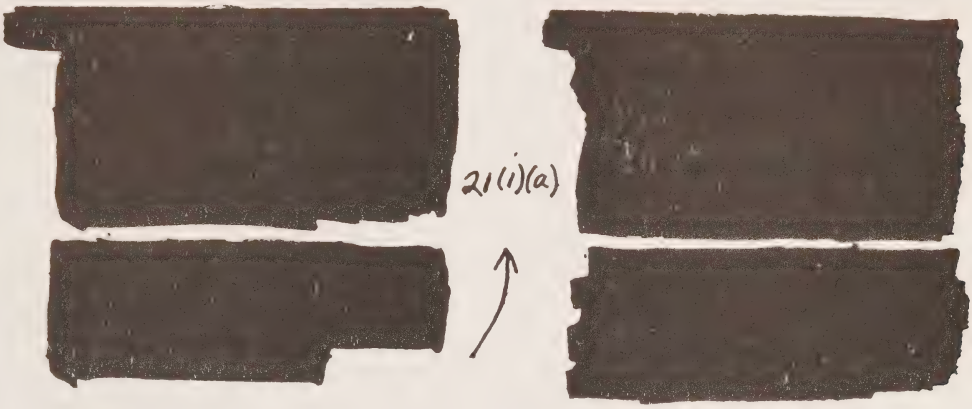
Les représentants des institutions trouveront peut-être qu'il n'est pas raisonnable de notre part de veiller à ce que les demandeurs obtiennent intégralement chaque partie d'un document pouvant être significative pour eux et ne pouvant faire l'objet d'une exception. Lorsque nous serons incapables de parvenir à une entente avec une institution, et qu'il apparaîtra que les passages en cause ne pourront probablement pas contribuer à une meilleure information du demandeur, nous en ferons part à ce dernier. Ce faisant, nous préciserons toutefois qu'il appartient au demandeur de décider si nous devons chercher à obtenir la divulgation des parties pouvant être prélevées.

Nous croyons que nous devons continuer de surveiller étroitement l'application de l'article 25, à défaut de quoi nous risquons de voir se dessiner une tendance à effectuer de moins en moins de prélèvements et, par voie de conséquence, à ne pas divulguer, et cela sans justification aucune, certaines parties des documents demandés.

La page précédente est extraite de documents communiqués afin d'indiquer la quantité de travail et de réflexion nécessaire pour une bonne application du prélèvement.

DROITS DES TIERS

Le processus de divulgation se trouve inévitablement ralenti par l'obligation qu'impose la Loi de tenir compte des droits des particuliers et des tiers, lorsque de l'information les concernant fait l'objet de demandes de communication.

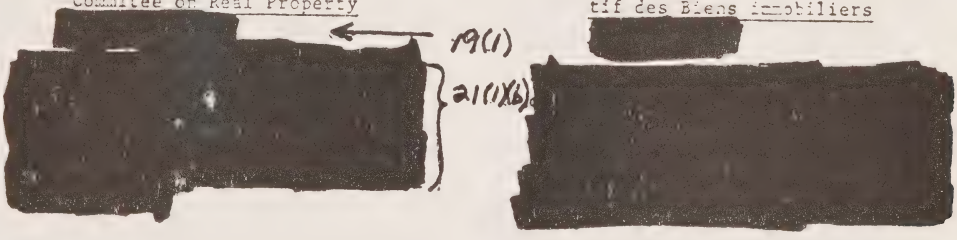


On a motion by V. Dupuis, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur une motion de V. Dupuis, appuyée par B.C. Ross, ADOPTÉE.

4.2 Appointment to the Advisory Committee on Real Property

4.2 Nomination au Comité consultatif des Biens immobiliers

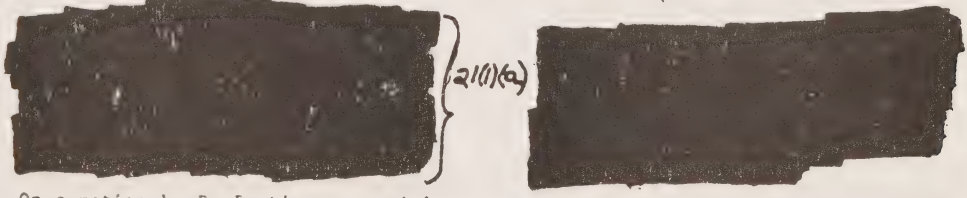


The Committee, having considered the motion by the Vice-Chairman of the Commission,

MADE THE FOLLOWING DECISION:

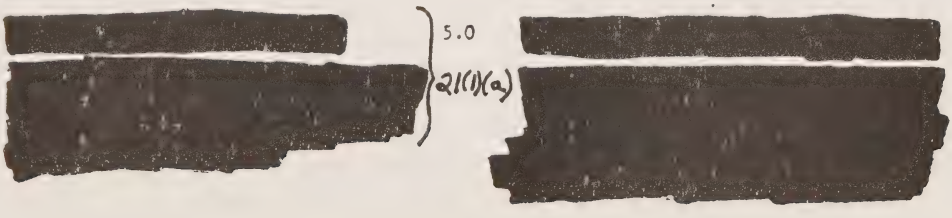
Le Comité prend en considération la motion proposée par le Vice-président de la Commission, et

DÉCIDE CE QUI SUIT:



On a motion by P. Bastien, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur motion de P. Bastien, appuyée de B.C. Ross, ADOPTÉE.



LES PRÉLÈVEMENTS : CITATION

[Traduction]
[Le ministère] m'informe que «tous les documents restants sont intégralement soustraits à la divulgation conformément aux paragraphes 13(1) et 15(1).»

Il me semble que cela viole le principe de prélèvement énoncé à l'article 25 de la Loi. Je crois également qu'une bonne partie des prélèvements effectués ne pouvaient se justifier en vertu des paragraphes 13(1) et 15(1). Je ne saurais dire, toutefois, si tel est effectivement le cas. J'aurais peut-être pu déterminer si les prélèvements étaient raisonnables si ceux-ci avaient été discrets et si l'on avait au moins laissé une partie du contexte. Je dois dire que dans l'ensemble, [le ministère] semble de moins en moins tenir compte du principe de prélèvement. Peut-être est-il débordé de travail; peut-être qu'en procédant ainsi, il peut limiter l'accès aux documents par des moyens administratifs.

Je vous demande donc d'enquêter sur la demande susmentionnée.

Un plaignant
Extrait d'une lettre de 1988 au
Commissaire à l'information

L'article 25 exige que l'institution divulgue toute partie du document pouvant être prélevée des parties impossibles à divulguer, «à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.»

Cette disposition continue, quant à elle, de poser des problèmes. Il peut arriver que les documents soient volumineux et que le personnel des institutions soit réticent à consacrer des heures à l'inventaire et à la préparation des parties ne pouvant faire l'objet d'une exception. Souvent, les institutions prétendent que, sans les parties frappées d'exception, le reste du document est dépourvu de sens.

À notre avis, seul l'auteur de la demande est en mesure de dire qu'une partie du document est dépourvue de sens. Ainsi, un simple titre de rubrique peut constituer une information significative, malgré la suppression du texte qui suit. La taille du document peut en soi constituer un message pour l'auteur de la demande, de sorte que le fait d'inclure des pages blanches numérotées peut s'avérer utile,

huit coordonnateurs des directions générales. Le coordonnateur de l'AIPRP et les autres ressources des directions générales ne relèvent pas du coordonnateur ministériel. Celui-ci n'est pas toujours au courant des demandes de communication reçues par une direction générale, des prorogations demandées, des consultations en cours ou de la date d'expiration du délai de réponse. Bien que toutes les réponses passent par le coordonnateur ministériel avant d'être soumises à l'approbation du ministre, le coordonnateur ministériel n'exerce pas un contrôle suffisant sur l'opération. Cette situation changera peut-être lorsque le système de repérage informatisé devant relier le coordonnateur ministériel et ceux des directions générales aura été mis en place, mais il faut voir quel degré de contrôle effectif un ministère peut exercer lorsque les ressources affectées à l'AIPRP ne relèvent pas d'un seul et même service.

Solution au problème des retards

Notre enquête a permis de conclure que la plupart des retards sont provoqués par la pénurie de personnel suffisamment formé, les méthodes d'obtention des autorisations signées et la nécessité de procéder à des consultations.

Sauf dans le cas de certains retards attribuables aux consultations, nous croyons que la solution se trouve au sein de l'institution concernée.

De plus, si les retards persistent alors que tous les autres moyens ont été épuisés, la seule solution consiste à engager suffisamment de ressources pour permettre au personnel de l'AIPRP et à d'autre personnel du ministère de traiter les demandes de communication dans les délais prescrits par la Loi. Il faut d'autre part, outre engager des ressources, mettre en place une procédure de signature comportant moins de niveaux, car ceux-ci rendent les retards inévitables. L'atteinte de ces deux objectifs exige de ferme soutien du chef et du sous-chef de l'institution. Le responsable de l'institution doit être disposé à laisser d'autres personnes juger de l'opportunité de divulguer des documents. De plus, lorsqu'il apparaît nécessaire de soumettre une demande de commucation au responsable de l'institution, les collaborateurs de ce dernier doivent être conscients des obligations imposées par la Loi.

Raisons de la lenteur de l'opération : Autres facteurs

Il y a deux autres facteurs à l'origine de la prolongation du délai qui s'écoule entre la présentation de la demande de communication et la réception des documents : la nécessité pour les institutions de prélever et de divulguer les parties ne pouvant faire l'objet d'une exception et le devoir de traiter les particuliers et les tiers de façon équitable.

Repérage

Bien que l'absence de systèmes informatisés ne soit pas forcément une cause majeure de retard, elle aggrave le problème lorsque d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Ainsi, l'absence de système informatique vient exacerber le problème causé par une pénurie de personnel et peut prolonger grandement le délai de production des relevés statistiques et autres, alors que ce temps pourrait plutôt être consacré au traitement des demandes de communication.

La plupart des grandes institutions fédérales possèdent des systèmes de repérage informatisés afin de faciliter la gestion des demandes de communication. Certaines, comme Approvisionnements et Services Canada et Emploi et Immigration, se sont récemment dotées de tels systèmes d'AIPRP n'ont pas sufffisamment de personnel de toute façon, les systèmes manuels nécessitant une main-d'oeuvre abondante ne constituent pas un moyen efficace de suivre la progression des demandes de communication.

Récupération

Certaines institutions ont du mal à identifier et à repérer les documents en raison de systèmes de cataloguage et de récupération inadéquats. Si ce phénomène n'est apparemment pas une cause majeure de retards, il y contribue néanmoins.

L'amélioration de la gestion des documents dans les institutions fédérales est l'une des grandes priorités du plan quinquennal actuel des Archives nationales. La mise en place d'un nouveau programme de formation en gestion des documents est l'une des multiples initiatives prises afin d'améliorer la situation, mais les problèmes liés aux systèmes de récupération inadéquats ne se régleront pas facilement.

Instruction

Près de six ans après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, certaines institutions fédérales n'ont toujours pas publié les méthodes de fonctionnement de leur service d'AIPRP. Là encore, cette situation ne constitue peut-être pas en soi une cause majeure de retard, mais elle risque d'entraîner et entraîne effectivement des problèmes, lorsque les nouveaux employés du service d'AIPRP et les personnes responsables de l'examen des documents ne savent pas ce que l'on exige d'eux.

Décentralisation

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est l'un de ceux dont nous savons qu'il possède un service d'AIPRP décentralisé. Dans ce ministère, les demandes de communication peuvent être adressées au coordonnateur ministériel de l'accès à l'information ou à l'un ou l'autre des

la sécurité à la Commissaire à l'information illustre bien le dilemme auquel une institution est confrontée lorsque la réponse à une demande de communication échappe à son contrôle :

> [Traduction]
> «Vous savez, je crois, que notre président est depuis longtemps favorable à l'idée d'accorder aux canadiens un meilleur accès à l'information gouvernementale. Au cours des quatre dernières années, le Comité d'examen et son personnel ont rendu publique une grande quantité d'information qui était depuis longtemps tenue secrète. Je crois fermement qu'il y a encore beaucoup trop de renseignements gardés secrets inutilement. Et pourtant, en dépit de cette attitude et malgré nos meilleurs efforts, votre bureau a trouvé que deux plaintes déposées contre nous étaient bien fondées.
>
> Bien que nous devions prévoir le délai qu'exigera la réponse à une demande de communication, nous n'exerçons aucun contrôle sur les ministères qui effectuent le travail. Dans une telle situation, je ne vois pas comment nous pouvons éviter de nous tromper assez souvent. Certes, il serait plus sensé de déterminer le bien-fondé des plaintes en fonction du délai de réponse réel, par rapport à la somme de travail exigée, qu'en fonction d'une prévision.
>
> Quoi qu'il en soit, j'estime que vous devez savoir que vous comptez de très ardents défenseurs de votre mandat au sein de cette organisation; des défenseurs qui trouvent le processus extrêmement frustrant.»

Nous comprenons bien ce point de vue, mais nous devons toujours préciser que, quels que puissent être les antécédents d'une institution, il nous faut néanmoins juger chaque plainte individuellement ainsi que le libellé de la Loi.

La Loi dispose que les prorogations doivent porter sur des périodes précises et que l'institution qui reçoit la demande de communication doit presser l'autre partie de répondre dans un délai raisonnable et déterminé. Bien que nous soyons sensibles aux difficultés que peut connaître l'institution responsable, nous n'avons d'autre choix que de considérer une plainte comme justifiée lorsque le délai a été dépassé selon la Loi.

Problèmes liés aux systèmes et aux ressources

Les autres problèmes qui contribuent aux retards sont l'insuffisance de moyens techniques, tels des systèmes de repérage informatisés, la piètre qualité des systèmes de récupération des documents, l'absence de directives opérationnelles concernant l'AIPRP et la décentralisation des mécanismes de réponse, qui ne laissent aux coordonnateurs que peu de contrôle sur les délais.

faits, seuls un sous-ministre adjoint et le coordonnateur de l'AIPRP exercent le pouvoir de signature.» Le ministère procède donc de la même manière que beaucoup d'autres et la question est de savoir pourquoi autant de personnes bénéficient du pouvoir de signature sur papier, mais non pas dans les faits.

Nous en sommes venus à la conclusion que le mode de délégation le plus efficace, pour éviter les retards, est celui qui consiste à accorder le pouvoir de divulgation ou de refus au coordonnateur de l'AIPRP, notamment lorsque cette personne occupe un poste suffisamment élevé dans l'échelle hiérarchique et qu'elle a directement accès au sous-chef de l'institution. Les réponses simples peuvent être signées et envoyées en minimisant les retards au maximum, tandis que les questions délicates peuvent être soumises directement à la direction du sous-chef ou du responsable de l'institution.

Le processus de consultation

Lorsqu'une institution fédérale en consulte une autre au sujet de documents demandés en vertu de la Loi, il fixe notamment à cette dernière un délai de réponse, de façon à pouvoir s'acquitter des obligations que la Loi lui impose. En règle générale, les institutions fédérales s'efforcent de respecter ces délais, sachant que la prochaine fois ce sont peut-être elles qui chercheront à obtenir une réponse rapide d'un autre ministère.

Il est toutefois moins facile, voire impossible, d'imposer de telles échéances lorsqu'il faut consulter un organisme d'un autre gouvernement ou d'un autre pays. Dans ces cas, il est extrêmement difficile de déterminer de combien de jours le délai initial de 30 jours devrait être prolongé et de nombreux retards sont le résultat du non-respect de délais prolongés.

Malheureusement, il n'existe pas de solution facile à ce problème. Les institutions jugent du mieux qu'elles le peuvent en se fiant à leur expérience, mais il ne s'agit tout au plus que d'hypothèses savantes. De nombreuses institutions adoptent pour principe de divulguer ce qu'elles peuvent avant l'expiration du délai, tout en faisant savoir à l'auteur de la demande que la décision concernant la divulgation des autres documents sera prise une fois connus les résultats de la consultation.

Dans certains cas où les consultations n'ont pas abouti avant l'expiration du délai, il peut y avoir lieu de refuser l'accès aux documents en attendant d'avoir obtenu l'autorisation de les divulguer du tiers consulté. Cette façon de procéder pourrait notamment s'appliquer lorsqu'un document a d'abord été reçu d'un autre gouvernement sous le sceau du secret, mais qu'il y a maintenant raison de croire qu'il pourrait être divulgué.

Une lettre adressée par le secrétaire administratif du Comité d'examen de

la Loi. Celle-ci permet également au responsable de l'institution de déléguer ce pouvoir à un ou plusieurs représentants de l'institution. Nous avons toutefois constaté que le nombre et le niveau des représentants auxquels le pouvoir a été délégué peut avoir une incidence sur le délai d'obtention de la signature nécessaire.

Dans quatre des neuf institutions que nous avons examinées, le responsable de l'institution a délégué le pouvoir de divulguer les documents et d'appliquer les exceptions au coordonnateur de l'accès à l'information. Or, trois de ces institutions connaissent un taux de retards faible ou inférieur à la moyenne. Dans le quatrième cas, le taux est élevé, mais le coordonnateur n'est délégataire du pouvoir de signature que depuis décembre 1987, alors qu'auparavant ce pouvoir revenait au responsable de l'institution. Dans deux autres institutions, le responsable n'a pas délégué son pouvoir de signature. Au ministère des Finances, le Ministre signe toutes les réponses et lorsqu'il s'absente pour plus de dix jours, son pouvoir est délégué à la haute direction. Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le sous-ministre formule les recommandations et le Ministre approuve toutes les décisions de divulgation.

Le fait de conserver le pouvoir de divulgation ou de refus au plus haut niveau assure le responsable de l'institution d'un contrôle maximal sur la teneur des réponses, mais le prix à payer pour ce contrôle est une augmentation du nombre d'étapes que la réponse doit franchir avant de parvenir au niveau le plus élevé et ainsi que du risque de retard, qui augmente à chaque niveau de révision.

Deux cas survenus récemment au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social illustrent ce phénomène. Dans le premier cas, un avis à un tiers a été envoyé 67 jours après la réception de la demande, plutôt que dans le délai de 30 jours exigé par la Loi et ce, en raison du fait qu'il a fallu 34 jours pour obtenir du sous-ministre l'autorisation d'envoyer l'avis. Dans le second cas, la réponse à une demande non compliquée a été en retard de 15 jours, parce qu'il a fallu 26 jours pour obtenir du ministre l'autorisation de divulguer le document.

À l'autre extrémité, on retrouve le ministère des Affaires indiennes et du Nord, où le pouvoir est délégué à tous les gestionnaires, jusqu'au niveau des directeurs généraux, des directeurs généraux régionaux et des directeurs relevant des sous-ministres adjoints, ce qui représente une quarantaine de personnes. Nous avons demandé comment le ministère parvenait à assurer l'uniformité de ses décisions avec un aussi grand nombre de délégataires du pouvoir de signature. On nous a répondu que «vu l'accroissement du nombre et de la complexité des demandes depuis l'entrée en vigueur de la Loi, la situation a évolué au point où dans les

récent relèvement de leur niveau. De toute évidence, la dotation en personnel constituait un important facteur de retard dans ce ministère.

Au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, de nombreuses institutions fédérales, reconnaissant l'ampleur possible de la tâche qui les attendait, ont demandé des années-personnes supplémentaires (A.-P.) au Conseil du Trésor. On leur a alors fait savoir qu'aucune A.-P. ne leur serait consentie tant qu'ils n'en auraient pas établi la nécessité en fonction de l'expérience vécue et que les ressources consacrées au programme d'accès devaient être puisées dans les effectifs existants. Par conséquent, la plupart des services d'AIPRP n'ont eu qu'un effectif réduit à leurs débuts et sont demeurés ainsi. D'autres n'ont que tout récemment augmenté leur effectifs.

Certaines institutions fédérales se sont rendues compte de la nécessité d'augmenter leurs effectifs pour pouvoir gérer le nombre croissant de demandes de communication.

Revenu Canada (Impôt), ayant vu le nombre de ses demandes de communication multiplié par sept au cours de l'année 1987-1988, a ajouté cinq postes à sa section de l'AIPRP ainsi que des années-personnes additionnelles dans les services les plus directement visés par les demandes de communication.

Le ministère de la Défense nationale a ajouté trois postes à son service d'AIPRP. Pour sa part, le ministère des Approvisionnements et Services a réagi à l'augmentation du nombre de demandes en ajoutant six postes au cours de l'année écoulée; il prévoyait en ajouter trois autres, mais le Conseil du Trésor n'a pas approuvé cette dernière augmentation. La Commission de la Capitale nationale, qui n'avait auparavant aucun employé à temps plein affecté à l'AIPRP, reconnaît aujourd'hui que le nombre et la complexité des demandes justifient un poste à temps plein. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a ajouté un poste à son service de l'AIPRP et, à l'instar du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, a consacré de nouvelles années-personnes aux programmes où un arriéré de demandes de communication s'était accumulé.

Répondre aux demandes de communication dans les délais réglementaires ou dans un délai prolongé exige la présence d'un service d'AIPRP de taille adéquate et doté d'un effectif complet. De nombreuses institutions ont reconnu ce fait et ont pris les premières mesures visant à résoudre le problème.

Le pouvoir de signature

Le responsable de l'institution a le pouvoir de donner accès aux documents demandés ou de leur appliquer les exceptions prévues par

Nous avons alors établi, pour chaque institution, un rapport entre les retards et le nombre de demandes reçues, et nous avons soumis neuf ministères et organismes à un examen plus approfondi : Archives nationales, Défense nationale, Emploi et Immigration, Finances, Santé et Bien-être social, Affaires indiennes et du Nord, Revenu Canada (Impôt), Commission de la Capitale nationale et Approvisionnements et Services Canada. Dans cinq de ces institutions, le rapport entre le retard et les demandes était élevé, dans trois autres cas, il était faible, tandis que dans le dernier cas, il se situait entre les deux.

Nous avons également examiné les rapports que ces institutions ont produits sur l'application de la Loi au cours des cinq premières années d'existence de cette dernière, de même que toutes les plaintes. Nous avons interrogé les coordonnateurs de l'accès à l'information et, dans certains cas, d'autres personnes ayant à intervenir dans la réponse aux demandes de communication.

Le résultat

Toutes les personnes interrogées ont fait preuve de collaboration. Elles nous ont indiqué quelles étaient, selon elles, les causes des retards et ont formulé des suggestions sur la façon de résoudre certains, sinon la totalité, des retards.

Il est ressorti de l'enquête que les principaux problèmes sont : les effectifs, la délégation du pouvoir de signature, le processus de consultation ainsi que les problèmes liés aux systèmes et aux ressources.

Les effectifs

La principale cause des retards est l'insuffisance des ressources humaines ainsi que le niveau de rémunération de certains des titulaires de postes liés à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels (AIPRP).

Les retards surviennent le plus souvent lorsque le personnel de l'AIPRP, ou d'un service particulier d'une institution fédérale, a trop de demandes à gérer à la fois. Le phénomène peut être attribuable au fait que certains postes sont vacants ou que le nombre de demandes s'est accru au point de dépasser la capacité du personnel d'y répondre dans le délai de 30 jours ou même en prolongeant le délai.

Ces derniers mois nous avons assisté à de nombreux changements parmi le personnel affecté à l'AIPRP, les employés expérimentés passant à des postes mieux rémunérés, tandis que les postes de niveau inférieur étaient laissés vacants ou étaient occupés par des employés inexpérimentés.

C'est le cas notamment du ministère des Affaires indiennes et du Nord, dont le bureau de l'AIPRP, qui comptait un niveau relativement peu rémunéré, a connu un roulement complet de ses effectifs sur une période de 18 mois. Certains des postes sont demeurés vacants jusqu'au

façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande. Le délai peut également être prorogé s'il s'avère nécessaire de consulter un tiers concerné par le document et si ces consultations rendent pratiquement impossible l'observation du délai réglementaire.

Tout dépend donc de ce qui constitue une prorogation «justifiée.» Ainsi, il peut y avoir un besoin légitime de procéder à des consultations, mais si ces consultations peuvent s'effectuer par téléphone en quelques minutes ou en quelques heures, il ne serait pas raisonnable de proroger le délai. La prorogation de délai vise à résoudre les problèmes précis que l'observation du délai causerait au ministère. Elle ne saurait être utilisée comme un moyen pratique de retarder la divulgation des renseignements. Le délai réglementaire a pour objet de donner l'assurance que l'information sera divulguée en temps opportun et non pas au moment qui convient à l'institution fédérale. Abuser des délais soit en omettant d'en tenir compte, soit en demandant des prorogations injustifiées équivaut à refuser l'accès à l'information.

Le problème

Au cours des cinq premières années d'existence de la *Loi sur l'accès à l'information*, il y a eu 362 plaintes pour retard ou prorogation de délai, soit 28 pour cent de l'ensemble des plaintes. Soixante pour cent de ces plaintes ont été trouvées justifiées.

Mais ces chiffres ne recoupent qu'une partie de la réalité. Nos dossiers révèlent que près de 17 pour cent des plaintes concernant les frais ou exceptions comportent également un retard n'ayant pas fait l'objet d'une plainte. La Loi affirme qu'un retard équivaut à un refus de divulguer de l'information. Or, le rapport de 1987-1988, soulignant le problème des retards, indiquait que le nombre de plaintes pour retards et prorogations de délai augmentait d'année en année. Encore cette année, plus d'un tiers de nos enquêtes impliquaient un retard ou une prorogation de délai.

Une plainte générale concernant les retards a donc été entamée par le Commissaire en septembre 1988, afin de cerner le problème et de trouver les solutions possibles. Il s'agissait de déterminer s'il existe des causes systémiques au fréquent dépassement des délais réglementaires de divulgation des documents.

Méthode d'enquête

Nous avons recueilli, auprès du Conseil du Trésor et nos sources, les données relatives aux cinq premières années d'existence de la Loi. Ces données nous ont permis de répertorier 31 institutions qui avaient reçu plus de 120 demandes au cours de cette période. Ces institutions réunies avaient reçu 92 pour cent de toutes les demandes de communication.

LIMITES DE TEMPS : CITATION

Parfois, les délais ne tiennent pas compte des réalités. Les Américains prévoient dix jours, mais ce délai n'est jamais respecté ou très rarement d'après ce que j'ai entendu dire. Le comité parlementaire devra étudier ce genre de choses les premières années de l'application de la loi et ensuite présenter des recommandations.

Il m'est difficile de fixer une période bien précise au cours de laquelle le responsable de l'institution devra autoriser l'accès aux dossiers. Si aucun avis n'est donné, on considérera la demande comme refusée et l'on en appellera au Commissaire à l'information qui, à son tour, s'adressera aux tribunaux. Cela peut se compliquer quand il y a demande de communication de toute une série de renseignements. Je me souviens qu'à l'époque où j'étais solliciteur général, la Commission Keable a réclamé tous les documents que possédait la GRC dans certains domaines. Tout cela prend énormément de temps, il est donc difficile de prendre l'engagement que la réponse doit être donnée dans un délai fixe. Voilà pourquoi nous essayons d'inclure dans cet article le type d'amendement recommandé ce matin, de façon que le Commissaire à l'information soit avisé, ce qui lui donne toujours l'occasion de poser des questions. L'alinéa 9a), (b) établit certaines limites. Il est possible d'excéder la période de 30 jours compte tenu de certaines circonstances, si la demande est faite pour un grand nombre de documents, s'il faut faire des consultations pour répondre à cette demande et le Commissaire à l'information peut examiner tout cela. Voilà pourquoi j'ai pensé que pour ces garanties supplémentaires, la façon la plus appropriée était de passer par le Commissaire à l'information pour régler les problèmes qui se posent et auxquels on a fait allusion à ce Comité.

L'honorable Francis Fox, c.r., c.p.
Le 11 juin 1981
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-43

La Loi oblige les institutions à répondre aux demandes de communication dans un délai de 30 jours : soit en donnant accès aux documents, soit en indiquant la raison pour laquelle ils ne peuvent être divulgués. Ce délai réglementaire peut être prorogé d'une période que justifient les circonstances si l'observation du délai entravait de

demandes qui est à l'origine des retards et seules les institutions fédérales peuvent changer cette procédure. Encore faut-il qu'elles aient la volonté et les ressources nécessaires pour ce faire.

Lorsque notre enquête permet de conclure à un retard injustifié, nous adressons un rapport au ministre concerné et nous recommandons la divulgation immédiate des documents, sous réserve des exceptions possibles. S'il n'est pas donné suite à cette recommandation, nous recourons à notre droit de demander à la Cour fédérale de réviser le refus de communication, de façon à forcer l'institution à divulguer les documents. En 11 occasions, depuis le début de l'année couverte par ce rapport, nous avons donné l'instruction à notre avocat d'engager des procédures judiciaires pour cause de retard et dans les 11 cas, les documents ont été divulgués avant que la Cour n'entende l'affaire.

Récemment, nous avons, avec un certain succès, assigné des responsables gouvernementaux à témoigner afin qu'ils viennent motiver des retards, avant ou après que nous eussions fait rapport au ministre. Le recours à une démarche aussi radicale entraîne la divulgation rapide des documents. On ne peut toutefois s'empêcher de se demander si les personnes qui ne se sont pas plaintes ont eu à attendre plus longtemps encore, et il va sans dire que de telles procédures formelles ne devraient pas devenir pratique courante dans un bureau calqué sur celui d'un protecteur du citoyen. De plus, ces démarches sont à la fois longues et coûteuses. Or, pour la plupart des auteurs de demandes de communication, le facteur temps revêt une importance capitale.

Habituellement, lorsque nous avons recours aux procédures judiciaires ou aux assignations à témoigner, le retard trouve son origine au cabinet du ministre ou dans des instructions émanant du cabinet du ministre. Les responsables ministériels de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ont souvent du mal à retrouver les projets de réponse soumis à l'approbation du cabinet du ministre. Il semble que le personnel des ministres ne soit pas suffisamment bien informé de la nécessité de respecter les délais de réponse très stricts imposés par la Loi, ou qu'il ne soit pas toujours conscient du rôle et des pouvoirs que la Loi confère au Commissaire à l'information.

Au cours de l'année 1989-1990, le Commissaire cherchera à rencontrer les sous-ministres afin de tenter de trouver une solution à ce problème.

DÉLAI DE RÉPONSE : CITATION

Ainsi, le projet de loi prescrit expressément un délai de 30 jours pour répondre aux demandes. En même temps, il autorise l'institution fédérale à repousser l'échéance dans certains cas déterminés. Afin d'éviter toute possibilité de décision arbitraire, le projet dispose que le commissaire à l'information peut intervenir et contrôler le bien-fondé de la prolongation. L'expérience américaine nous apprend que les délais trop rigides sont constamment violés parce qu'ils ne sont pas réalistes et les tribunaux n'arrivent pas à les faire respecter. Il est clair que lorsqu'il sera possible de répondre à une demande en moins de 30 jours, cela sera fait. Je crois qu'on n'aura aucun mal à obtenir le concours et la collaboration de la Fonction publique. Le meilleur moyen d'assurer que les fonctionnaires appliqueront la loi avec enthousiasme et célérité est de garder intacte la capacité de l'Administration d'en respecter les prescriptions. Voilà le principe fondamental dont s'inspire le Projet de loi.

L'honorable Walter Baker, c.r., c.p.
Le 11 décembre 1979
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-15

La raison d'être du délai de réponse imposé par la Loi coule de source : une institution fédérale qui veut éviter la divulgation d'un document a tout à gagner d'un retard, alors que l'auteur d'une demande de communication a beaucoup à perdre.

Les retards continuent de présenter une difficulté majeure en ce qui concerne le respect de la Loi, et nous avons par conséquent procédé à un examen particulier du problème cette année. Nous présentons ci-après nos conclusions.

Nous avons donc commencé à accorder la priorité aux retards et aux prorogations de délai à l'automne 1986 et un enquêteur s'occupe maintenant exclusivement de ces plaintes. Cette façon de procéder a grandement accéléré le traitement de ces plaintes et hâté la divulgation d'un certain nombre de dossiers.

Certes, cette accélération de l'instruction des plaintes pour retards est utile, mais notre objectif est d'éliminer la cause des retards. Toutefois, à moins d'un effort délibéré de la part des institutions fédérales, nous n'y arriverons probablement pas. Car, en effet, les retards sont dans une large mesure systémiques : c'est le mode de traitement des

problèmes et d'autres encore lui seront probablement soumis au cours des années qui viennent. Néanmoins, j'estime que l'approche ou l'attitude qu'adoptent les conseillers et administrateurs gouvernementaux peut avoir un effet positif sur le fonctionnement de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'allocution de Me Tetro a reçu un accueil favorable. Néanmoins, nous sommes conscients de la situation difficile dans laquelle se trouvent les avocats du gouvernement. Dans le domaine de l'accès à l'information, ils doivent aider le gouvernement à faire observer les principes de la *Loi sur l'accès à l'information*, c'est-à-dire de divulguer tout ce qui ne peut faire l'objet d'une exception. Par contre, les avocats du gouvernement sont également obligés de conseiller les administrateurs qui estiment nécessaire de s'opposer à la divulgation de renseignements.

tion ont droit à ce que le gouvernement défende leur anonymat et leurs droits (à l'information);

b) divulguer la totalité des autres renseignements demandés, sinon l'exécution de la demande se trouve retardée et le demandeur risque d'être privé de son droit de porter plainte si le règlement du litige prend plus d'une année.

Les décisions annoncées par la Cour d'appel fédérale le 8 juillet 1988 à propos des affaires relatives à l'inspection des viandes (dossiers A-1330, 1331, 1341, 1345 et 1393-87 de la Cour fédérale) devraient faciliter l'interprétation des préjudices décrits à l'article 20. M. le juge Martin, dans une décision non publiée, *St. John's Shipbuilding Limited c. le ministre des Approvisionnements et Services* (dossier T-1682-87 de la Cour fédérale), a déclaré, à la page 9, au sujet des motifs de sa décision :

> «ce que le demandeur a établi, à mon avis, c'est la possibilité que cela nuise à sa compétivité. Toutefois, ce risque ne satisfait pas au critère établi par le juge MacGuigan dans l'affaire *Canada Packers Inc. c. le ministre de l'Agriculture et autres* (Cour d'appel fédérale, n^{o} de greffe A-1345-87), dans lequel le juge a declaré qu'il faut interpréter les exceptions au droit d'accès à l'information prévues aux alinéas c) et d) de l'article 20 de la Loi comme exigeant un risque vraisemblable de préjudice probable. Le risque de préjudice démontré par le requérant en l'espèce participe par trop de la spéculation ou de la simple possibilité pour satisfaire à la norme décrite par le juge MacGuigan.»

Cette norme ainsi que la portée de l'article 20 laissent encore beaucoup de place à l'interprétation et à l'argumentation, étant donné que le plus difficile risque d'être d'appliquer convenablement les faits à la Loi.

J'estime toutefois que les critères établis par la décision rendue dans l'affaire des salaisons revêtent également de l'importance en raison du fait que le libellé des préjudices définis aux alinéas 20(1)c) et d) est semblable à celui des préjudices définis dans les autres articles de la Loi. L'obligation imposée au gouvernement de justifier le refus de retenir de l'information est manifestement plus forte que beaucoup ne l'avaient cru.

Enfin

Je ne voudrais pas créer l'impression que l'attitude est la seule cause des problèmes découlant de la Loi. Il y en a d'autres. Ainsi, il y a des retards qui semblent impossibles à surmonter et des problèmes d'interprétation où l'attitude n'entre pas en ligne de compte. La Cour est actuellement saisie d'un certain nombre de ces

l'objet de l'une ou plusieurs des exceptions prévues par la Loi;

b) le simple fait de confirmer l'existence ou non du document causerait un préjudice, c'est-à-dire par rapport à l'une des exceptions prévues par la Loi.

La question de l'article 25

L'application de l'article 25 demeure l'un des aspects les plus litigeux de la Loi. Dans la décision qu'elle a rendue le 6 juillet 1988 à propos de l'affaire *Ken Rubin c. la Société canadienne d'hypothèques et de logement* (dossier A-108-87), la Cour d'appel fédérale a peut-être levé un malentendu en statuant que même lorsque des responsables gouvernementaux estiment que des documents doivent être entièrement soustraits à la divulgation, ils ont néanmoins l'obligation d'examiner tous les documents visés par la demande de communication afin de déterminer si certains passages de ces documents pourraient être divulgués. Je crois aussi que le jugement signifie que lorsque l'exception est du type discrétionnaire, ce pouvoir de discrétion doit s'exercer au cas par cas. En d'autres mots, le responsable d'une institution peut user de son pouvoir discrétionnaire, au cas par cas, et refuser de divulguer l'information. L'institution ne peut toutefois se donner une politique générale officielle précisant les cas où l'information sera ou ne sera divulguée.

Enfin, la mésentente persiste au sujet du sens à donner aux mots «à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.» La Cour fédérale a été saisie de la question et nous devrions obtenir des éclaircissements sous peu. D'ici là, nous continuerons de réclamer la divulgation de la plus grande quantité d'information possible.

Renseignements de tiers

L'article 20 serait l'exception la plus importante si l'importance se mesurait au nombre de demandes de révision judiciaire. En fait, quelque deux tiers de ces demandes sont présentées par des tiers cherchant à empêcher la divulgation de ce type de renseignements.

Ces demandes surviennent habituellement lorsque le responsable d'une institution fédérale se propose de divulguer l'information demandée après avoir suivi la procédure prescrite aux articles 27 et 28, et que le tiers demande à la Cour fédérale d'empêcher cette divulgation. En pareilles circonstances, j'estime que le gouvernement devrait :

a) défendre activement sa décision de divulguer l'information en veillant à ce qu'il soit donné suite aux demandes dans les meilleurs délais possible. Il conviendrait en outre de ne pas faire pression sur l'auteur de la demande pour qu'il intervienne dans le litige. Les auteurs de demandes de communica-

de 15 et de 60 jours peuvent être considérées comme justifiées.

Mais le Guide de la politique provisoire du Conseil du Trésor ne fait qu'une seule fois mention des prorogations de délai, et simplement pour enjoindre aux ministères d'informer le Commissaire à l'information chaque fois que la prorogation dépasse 30 jours. Le Guide ne mentionne pas que les prorogations doivent être aussi courtes que possible dans les circonstances. Rien n'indique quelle pourrait être la prorogation minimale, même si seulement quelques jours de plus sont nécessaires. Par conséquent, les ministères demandent invariablement des prorogations d'au moins 30 jours. Et lorsque d'autres prorogations sont requises, il s'agit toujours de multiples de 30 jours.

L'article 9 permet également les prorogations de délai dans les cas où les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai. Qu'est-ce que cela signifie? Les Lignes directrices du Conseil du Trésor se prêtent à diverses interprétations quant au sens à donner au terme «consultations» et quant à savoir si des consultations sont nécessaires et si elles rendent pratiquement impossible l'observation du délai.

Je propose :

a) que lorsqu'une partie des documents ne peut être traitée en raison de la nécessité de consulter un autre ministère, les documents qui ont été traités soient divulgués avant l'expiration du délai et qu'un avis approprié soit envoyé à l'auteur de la demande de communication;

b) que lorsqu'une institution proroge le délai d'une période que justifient les circonstances (20 jours, par exemple) et qu'en fait elle n'a besoin que de cinq jours pour traiter la demande, il y ait faute de sa part si elle ne divulgue pas les documents le sixième jour.

L'effet de l'attitude sur les exceptions

Le paragraphe 2(1) de la Loi dit bien : «[. . .] les exceptions indispensables à ce droit (d'accès) étant précises et limitées [. . .]» Or nous avons vu que les exceptions sont souvent interprétées d'une façon très large, ce qui est contraire aux exigences de la Loi.

Parfois, le problème commence lorsque l'auteur de la demande apprend que l'institution refuse de confirmer ou d'infirmer l'existence des documents demandés et que si de tels documents existaient, ils seraient soustraits à la divulgation. De toute évidence, cette disposition concerne les rares cas où le simple fait de connaître l'existence ou non de documents constituerait en soi une information et causerait un préjudice. Je propose que cette disposition ne soit invoquée que dans les cas où:

a) le ou les documents, à supposer qu'ils existent, pourraient faire

traitement des demandes. Examinons quelques exemples.

La procédure d'accès à l'information s'amorce lorsque quelqu'un présente une demande de communication écrite à l'institution dont relève le document. Il n'est pas difficile de déterminer de quel ministère relèvent les documents voulus, pourvu que l'auteur de la demande possède une connaissance approfondie de l'appareil gouvernemental. Mais s'il faut se fier au Registre des institutions fédérales, la situation peut être problématique. Certaines personnes trouvent en effet le registre difficile à consulter.

L'article 6 de la Loi exige qu'une demande soit rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de trouver le document pertinent sans problèmes sérieux. Parfois il faut se demander si la demande nécessite réellement des précisions ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un prétexte pour contourner l'esprit de la Loi. Si la demande nécessite effectivement des précisions, pourquoi ne pas communiquer avec l'auteur de la demande par téléphone plutôt que par écrit? Ne pourrait-on pas demander ces précisions le jour même où la demande est reçue plutôt que d'attendre que le délai de 30 jours soit presque écoulé? Si la demande nécessitait effectivement des précisions, le changement était-il si important qu'il s'agit maintenant d'une nouvelle entraînant un nouveau délai de réponse de 30 jours, ou n'y aurait-il pas lieu de maintenir le délai initial?

Et dans quelles circonstances peut-on demander une prorogation du délai de réponse? Du strict point de vue légal, il suffit de demander la prorogation avant l'expiration du délai initial de 30 jours. Mais est-ce bien utile? Lorsqu'une prorogation sera nécessaire, pourquoi ne pas en faire part au demandeur dès que possible?

Dans quelles circonstances une prorogation de délai est-elle justifiée? La Loi (article 9) semble suffisamment claire, mais tout dépend de l'attitude que l'on adopte à l'égard de cette disposition.

> 9.(1) Le responsable de l'institution fédérale peut proroger le délai [. . .] d'une période que justifient les circonstances dans les cas où;
>
> a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à affectuer pour donner suite à la demande [. . .]

Ce libellé appelle manifestement des interprétations différentes. Qu'est qu'une «prorogation que justifient les circonstances»? Étant donné que le verbe «justifier» est un terme vague, il comporte habituellement, s'agissant de délais, une limite inférieure et une limite supérieure. Ainsi, dans une situation donnée, des limites inférieure et supérieure

> restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

M. le juge Jerome, dans l'affaire *Maislin Industries Ltd c. le ministre de l'Industrie et du Commerce, Expansion industrielle régionale* [1984] 1 C.F. 939 à 943, a soutenu que :

> «[. . .] puisque le principe de base de ces lois est de codifier le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent : d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus evidents, de sorte qu'en cas de doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication [. . .]»

Néanmoins, d'après les plaintes qui nous ont été présentées, certains responsables gouvernementaux attachent encore plus d'importance aux exceptions au droit d'accès qu'au droit lui-même. D'autres semblent croire que l'on ne divulgue que l'information qu'il n'y a pas moyen de soustraire à la divulgation. En fait, il semble que pour certains, la classification d'un document en vertu de la politique sécuritaire soit équivalente à une des exceptions prévues par la Loi. Il semble en outre que l'on ne fasse pas de distinction entre exceptions obligatoires et exceptions discrétionnaires.

Le paragraphe 2(2) affirme que la Loi n'a pas pour objet de restreindre les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale. Bien que certains ministères favorisent la divulgation informelle d'information, il est arrivé qu'un ministère annonce, par voie de communiqué de presse, que certains renseignements allaient être rendus publics, et que ces renseignements ne soient mis à la disposition que des personnes qui en faisaient la demande en vertu de la Loi.

À certains égards, la Loi est comme une pièce de monnaie, c'est-à-dire qu'elle peut être envisagée (interprétée) sous deux angles. Si l'on veut s'en tenir à l'esprit de la Loi et veiller à ce que toute l'information pouvant raisonnablement être divulguée le soit effectivement, on ne soustrait à la divulgation que les documents devant nécessairement faire l'objet d'une exception. Par contre, si l'objectif recherché est de divulguer le moins de renseignements possible, alors on interprète la Loi du point de vue opposé et l'on soustrait à la divulgation tout ce qui peut l'être. Ce faisant, on risque toutefois d'aller contre l'esprit de la Loi.

L'attitude peut être source de retard

L'attitude des personnes chargées d'appliquer la Loi peut manifestement être lourde de conséquences. S'ils veulent respecter l'esprit de la Loi, ils doivent accélérer le

les dossiers de l'institution soient mis à la disposition du Commissaire au cours d'une enquête.»

Malheureusement, nous ne pouvons pas dire que l'emploi de l'expression «s'occuper de la défense primaire» nous surprend vraiment, étant donné qu'elle reflète fidèlement la réaction du gouvernement dans certaines occasions. Mais nous aurions largement préféré l'emploi de l'expression «participer à la médiation et à la négociation.»

Enfin, certains coordonnateurs ont signalé que le nombre de plaintes justifiées enregistrées par notre bureau par rapport à leur institution peut être pris en considération dans l'évaluation de leur rendement en tant que fonctionnaires. Voilà qui est malheureux. Le nombre de plaintes valables, et le type d'information divulguée ou non divulguée a davantage trait à la nature du travail du ministère qu'à la compétence des coordonnateurs.

L'attitude - Est-ce important?

À l'automne 1988, Me Paul Tetro, avocat général du Commissariat à l'information, prenait la parole devant les participants au Sixième séminaire de droit administratif organisé par le ministère de la Justice. On trouvera ci-après le texte de son exposé :

Comparée aux lois analogues adoptées par d'autres législateurs, la *Loi sur l'accès à l'information* apparaît comme une bonne loi. L'expérience vécue par les Américains relativement à la liberté de l'information a été examinée et le Canada a profité de cet exemple pour inclure dans sa loi la protection des intérêts des tiers. Le Canada a également voulu protéger les renseignements personnels et a adopté à cette fin une loi distincte, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Enfin, la Loi canadienne prévoit une procédure de révision indépendante à deux instances.

Mais la Loi fonctionne-t-elle aussi bien qu'elle le pourrait? Je ne le crois pas. Le problème tient-il aux attitudes des personnes chargées de l'appliquer? J'estime que dans de nombreux cas, la réponse est «oui», et peut-être sommes-nous tous, en tant qu'avocats, un peu à blâmer de temps à autre.

L'article 2 de la Loi se lit comme suit :

> 2.(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant les principes du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.
>
> (2) La présente loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à

l'institution. Les coordonnateurs jouent un rôle clé dans la prestation opportune et complète des services prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les rapports précédents ont traité des problèmes auxquels un grand nombre de ces coordonnateurs sont confrontés.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une étude intitulée : *Statut et rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels*. Rendu public au cours de l'année visée par ce rapport, ce document renferme les résultats d'un sondage qui «illustre la diversité du rôle des coordonnateurs d'une institution à une autre.»

Nous nous réjouissons des efforts déployés afin de susciter une meilleure compréhension des responsabilités des coordonnateurs et nous croyons que le projet de description du rôle du coordonnateur jouerait un rôle très utile. La partie la plus importante de cette description du rôle est :

> «c) donner des conseils sur l'octroi ou le refus de l'accès à l'information. La politique du Conseil du Trésor recommande que le pouvoir de prendre des décisions quant à l'octroi ou au refus de l'accès à l'information ne soit normalement par délégué à des fonctionnaires d'un niveau très inférieur à celui de sous-ministre. Dans quelques institutions, le coordonnateur est un haut fonctionnaire à qui le ministre ou son équivalent a délégué les pleins pouvoirs de prise de décision en ce qui a trait aux Lois. Il arrive cependant que le coordonnateur conseille le [sous-ministre] et les agents de programmes des domaines concernés sur la façon dont on peut appliquer les exceptions prévues dans les Lois. Dans un cas comme dans l'autre, le poste exige une connaissance approfondie de la législation, des règlements, de la politique gouvernementale et des précédents; le coordonnateur doit donc faire preuve de jugement, de tact et d'aptitudes à la négociation. Le poste doit constituer une source indépendante de conseils pour le [sous-ministre] et le ministre. Normalement, le coordonnateur signera la lettre adressée au requérant, lui accordant l'octroi ou refusant l'accès, en totalité ou en partie, et, dans ce dernier cas, expliquera les motifs du refus.»

Le paragraphe e) nous incite toutefois à atténuer quelques peu nos louanges. Il suggère l'ajout de la responsabilité de :

> «s'occuper de la défense primaire des décisions institutionnelles concernant le traitement d'une demande d'accès devant le Commissaire à l'information et, le cas échéant, devant la Cour fédérale, en s'assurant que le personnel et

Aux premiers stades de l'enquête, on s'efforce de clarifier les erreurs, les malentendus, les omissions et l'ignorance de la Loi, ce qui permet de résoudre un certain nombre de plaintes. Si la plainte est considérée comme justifiée et n'est pas résolue par l'enquêteur, le Commissaire peut convoquer des réunions informelles ou, si nécessaire, entreprendre des procédures officielles.

Si une plainte apparaît injustifiée (en totalité ou en partie), une conclusion provisoire est communiquée au plaignant. Dans la totalité des cas, le plaignant, le responsable de l'institution fédérale et, s'il y a lieu, les tiers ont une chance raisonnable d'intervenir de vive voix ou par écrit. Lorsqu'il n'est toujours pas possible d'en arriver au règlement d'une plainte justifiée, le Commissaire formule une recommandation officielle au chef de l'institution.

Lorsque la recommandation n'est pas acceptée et que la plainte n'est toujours par résolue, le Commissaire présente un rapport officiel au plaignant dans lequel celui-ci est informé de son droit à une révision judiciaire. Lorsqu'il le juge opportun, le Commissaire offre de porter la plainte devant la Cour fédérale du Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le Commissaire a présenté 35 demandes de révision en Cour fédérale.

Le Commissaire peut également, moyennant l'autorisation de la Cour, se constituer comme partie à l'égard d'un recours en révision exercé par un demandeur ou par un tiers. Le Commissariat est intervenu de la sorte dans 12 dossiers au cours de l'année 1988-1989.

Le recours devant les tribunaux n'est utilisé que de façon sélective étant donné les frais supplémentaires qu'il représente. En règle générale, le Commissaire intervient si l'interprétation de la Loi est en cause.

Pouvoirs du Commissaire

Les pouvoirs d'enquête du Commissaire sont identiques à ceux d'un juge de la Cour supérieure, ce qui nous permet d'obtenir des exemplaires de tous les documents auxquels la Loi s'applique et d'examiner ces documents. Bien que les enquêtes soient normalement menées de façon informelle, il est arrivé que le Commissaire utilise ces pouvoirs officiels et il continuera de le faire lorsque les circonstances le justifieront.

Il arrive parfois que des responsables gouvernementaux mettent en cause le droit des enquêteurs d'examiner certains documents. En pareilles occasions, nous invoquons les paragraphe 36(2) de la Loi qui autorise nos enquêteurs à examiner tous les documents auxquels la Loi s'applique.

Coordonnateurs

Chaque institution assujettie à la Loi possède un coordonnateur de l'accès à l'information dont le travail consiste à traiter les demandes reçues par

concernant le registre et les autres questions relatives aux demandes et à l'obtention de documents.

Le Commissaire a, en vertu de la Loi, le devoir d'instruire chaque plainte qu'il reçoit et de faire part des conclusions de son enquête à chaque plaignant. Il n'a pas le pouvoir de rejeter une plainte sous prétexte qu'elle est frivole ou contrariante, et nous ne croyons pas qu'un tel pouvoir soit nécessaire.

Le Commissaire peut prendre lui-même l'initiative d'une plainte. Bien qu'il puisse être facile de satisfaire aux exigences du paragraphe 30(3), qui accorde ce pouvoir au Commissaire, nous avons jusqu'ici réservé l'application de cette disposition aux problèmes qui apparaissent comme étant d'ordre systémique.

Les plaintes peuvent être présentées par courrier, par téléphone ou en personne, une confirmation écrite étant demandée dans le cas des plaintes verbales. Aucun formulaire particulier n'est exigé, mais les plaignants sont invités à fournir, dans la mesure du possible, des doubles de la correspondance échangée avec les institutions fédérales en cause ainsi que toute information pouvant aider l'enquêteur dans son travail.

La Loi exige que les enquêtes soient menées en privé. Ainsi, à moins qu'un plaignant ne rende sa plainte publique, les détails de celle-ci ne sont pas censés être connus à l'extérieur du Commissariat à l'information et de l'institution fédérale concernée.

Notre bureau a pour principe de s'abstenir de confirmer ou de nier qu'une plainte a été déposée de même que nous n'adressons pas à un autre organisme les plaintes ne ressortissant pas à notre mandat sans le consentement du plaignant. Lorsqu'une conclusion a été formulée, nous fournissons volontiers des renseignements sur les faits et sur l'issue de la plainte, mais il nous est interdit de divulguer des renseignements visés par une exception.

Si nos rapports annuels décrivent des cas et des résultats, nous nous gardons toutefois de divulguer les noms des plaignants. Dans les rares cas où il convient de divulguer des renseignements personnels ou confidentiels, nous veillons à obtenir d'abord le consentement de la personne concernée.

La procédure

Lorsque nous recevons une plainte, nous en accusons réception et nous y affectons un enquêteur. Celui-ci entre en contact avec le plaignant ou avec son représentant, si un complément d'information s'avère nécessaire. On examine ensuite les circonstances ainsi que les documents relatifs à la demande. L'enquêteur rédige un résumé de la plainte, qu'il remet au coordonnateur de l'accès à l'information de l'institution concernée.

de communication. Le commissaire à l'information ne fait pas partie du gouvernement, il est avant tout un agent du Parlement, la loi lui confère des pouvoirs étendus pour l'instruction des plaintes, et ainsi il a accès à toute la documentation qui tombe sous le coup de la loi. Il peut exiger que les fonctionnaires lui expliquent les raisons pour lesquelles ils ont pris telle ou telle décision. Il peut recommander à l'organisme de modifier une décision déjà prise, et le cas échéant, les recommandations sont signifiées au plaignant.

De sa propre initiative et sans être saisi d'une plainte, le commissaire peut ouvrir une enquête. Il est même habilité à s'adresser directement au tribunal pour obtenir la révision d'un refus de communication. Enfin, il fait rapport directement au Parlement, sans même passer par l'intermédiaire d'un ministre. Nous sommes donc ici devant un personnage extrêmement puissant et dont le rôle principal sera de veiller à ce que les ministères et les agences du gouvernement respectent à la fois l'esprit et la lettre de la loi. Il n'agira pas en tant qu'arbitre neutre. Je m'attends à ce qu'il prenne fait et cause pour les demandeurs de renseignements et défende leur cas auprès des ministres et fonctionnaires. A mon avis, le commissaire à l'information, c'est le coeur de l'accès à l'information.

L'honorable Francis Fox, c.r., c.p.
Le 28 juin 1982
À l'occasion de la troisième lecture
du Projet de loi C-43

Le rôle du Commissaire à l'information

Les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, sont insatisfaites de la façon dont une institution fédérale a traité une demande de communication peuvent porter plainte auprès du Commissaire à l'information.

La plupart des plaintes concernent des exceptions invoquées par une institution fédérale et ayant entraîné le refus de divulguer des documents ou des parties de documents. Le Commisssaire et les deux commissaires adjoints, suite à une enquête, en viennent à des conclusions sur la validité de l'exception. Si le plaignant n'a pas reçu les documents auxquels il avait droit aux termes de la Loi, le Commissaire conteste la décision du responsable de l'institution (habituellement un ministre).

Le Commissaire a également le mandat d'instruire les plaintes concernant les retards, les frais de communication et la langue officielle dans laquelle les documents sont rédigés, de même que les plaintes

LE PREMIER PALIER DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION : CITATIONS

Pour que le droit d'accès soit réel, il est assorti, dans le projet, d'une procédure de contrôle qui se veut véritablement efficace et indépendante du pouvoir exécutif. Il y aura d'abord un commissaire à l'information qui sera habilité à recevoir les plaintes sur tous les aspects de la loi. De plus, le commissaire pourra même, de son propre chef, ouvrir des enquêtes. Il est inévitable qu'au bout d'un certain temps, le commissaire deviendra le champion de l'accès à l'information et qu'il sera en mesure d'amener le gouvernement à être le moins possible avare des renseignements qu'il détient.

L'honorable Walter Baker, c.r., c.p.
Le 11 décembre 1979
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-15
(*Loi sur l'accès à l'information*)

L'idée selon laquelle il peut exister un organisme intermédiaire pour contrôler le processus de révision éliminera probablement beaucoup des contestations qui se sont produites aux États-Unis, lesquelles, dans ce pays, aboutissent devant les tribunaux et sont alors une source de problèmes interminables et très coûteux. Je crois que cela est un pas en avant.

Me Ged Baldwin, o.c., c.r.
Le 11 décembre 1979
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-15

Je voudrais m'attarder un instant au système de révision indépendante [. . .] Sans une révision indépendante, le demandeur est à la merci de l'organisme gouvernemental, et le droit d'accès demeurerait sans efficacité réelle. Le Projet de loi C-43 prévoit deux instances de révision indépendante. D'abord [. . .] le commissaire à l'information est chargé de recevoir et d'instruire gratuitement les plaintes portant sur les divers aspects du traitement des demandes. Si, malgré l'intervention du commissaire, le demandeur se voit toujours refuser un document, il peut dans un deuxième temps obtenir de la Cour fédérale qu'elle révise ce refus

Commission Deschênes
Permis d'exportation
Libre-échange
Ile de Granville
Produit favorisant la repousse des cheveux
Irradiation des aliments
Coordonnateurs de l'intégration professionnelle

L'une de nos préoccupations constantes concerne les retards à communiquer les documents demandés. Un phénomène nous dérange particulièrement, celui des retards à communiquer des documents et à instruire les plaintes provoquées par le transfert des dossiers des services ministériels aux cabinets des ministres.

L'incapacité croissante des institutions fédérales à respecter les délais législatifs est telle que les utilisateurs se demandent s'il s'agit d'un problème d'ordre administratif ou d'un problème d'attitude. Le présent rapport traite des deux cas.

Afin d'aider les lecteurs à formuler leur propre évaluation, nous avons réaffirmé le rôle du Commissaire à l'information.

Nous avons également examiné la question de savoir si l'attitude joue un rôle dans la mise en oeuvre de la Loi. Un rapport spécial sur une enquête générale menée en 1988 traitant du problème des retards est suivi d'un exposé des autres facteurs qui contribuent aux retards.

À l'instar des rapports précédents, celui-ci renferme des sections consacrées aux données statistiques, au sommaire des cas, aux demandes de renseignements, aux présentations au public, aux révisions par la Cour fédérale et à la gestion intégrée.

Néanmoins, le rapport entre les plaintes et les demandes de communication demeure très élevé. En outre, vu le grand nombre de plaintes valables concernant le refus de donner accès à des documents, il est clair que de nombreux auteurs de demandes de communication ne reçoivent pas dès le départ toute l'information à laquelle ils ont droit. De plus, l'augmentation constante du nombre de recours devant les tribunaux engagés au nom du Commissaire à l'information et par des particuliers à la suite de demandes de communication rejetées révèle que la population et les institutions fédérales ont des perceptions fort différentes de l'intention du législateur et de l'esprit de la Loi.

Enfin, les délais que nécessitent notre bureau ou l'appareil juridique pour obtenir des résultats révèlent que le gouvernement a beau avoir fait siens depuis six ans les principes de la liberté de l'information, son attitude à leur égard demeure froide et marquée de réticences.

Le gouvernement a encore, au plan pratique, du mal à fournir les services exigés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par contre, les auteurs de demandes de communication recherchent parfois des informations difficiles à retrouver ou dont le volume risque presque de provoquer la paralysie des ministères concernés.

Voici à cet égard un exemple extrême qui illustrera le problème : au cours de l'année de référence 1988-1989, un ministère a reçu 1 097 demandes de communication d'une seule et même personne, qui s'est plainte de la réponse donnée à la plupart de ses demandes. Les plaintes semblent avoir été déposées dans le seul but de faire valoir les droits que le plaignant estime posséder en vertu de la Loi.

La gamme des sujets visés par les demandes de communication défie l'imagination. En voici quelques-uns :

Décisions fiscales anticipées
Rénovations au domaine Kingsmere
Vols à basse altitude
Rapports sur l'inspection des viandes
OTAN
Rivière Oldman
Places de stationnement
Agents québécois de la GRC
Demandes de statut de réfugié accumulées
Salmonellose
Terrorisme
Rapports sur des OVNI
Bandes magnétoscopiques
Criminels de guerre
Chômage chez les jeunes
SIDA
Radar de Baker Nunn
Objets archéologiques
Publicité sur la bière
Missiles de croisière
Tarifs des cafétérias

Introduction

Au début des rapports annuels précédents, on trouvait reproduit l'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui énonce le but de cette dernière.

Ce compte rendu de l'année 1988-1989 commence de la même façon, mais nous avons ajouté, dans le corps du texte, diverses citations. Elles visent à illustrer les problèmes idéologiques et pratiques inhérents aux lois relatives à la liberté de l'information.

Nous espérons que ces énoncés apporteront une contribution au débat sur la question de savoir si la *Loi sur l'accès à l'information* permet d'en arriver à un juste équilibre entre des droits contraires. D'un côté, il y a en effet le droit à la protection des renseignements personnels pour les particuliers et les entreprises ainsi que le droit de la société de se protéger contre la divulgation de documents de nature délicate, tels ceux touchant les questions de défense et les affaires criminelles; de l'autre côté, il y a le droit de la population à un gouvernement transparent et responsable.

L'idéalisme exprimé dans certaines des citations est l'élément qui nous pousse à insister pour une application opportune et appropriée de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le mandat du Commissaire à l'information est calqué sur celui d'un protecteur du citoyen. Et le mandat d'un protecteur du citoyen est de résoudre des plaintes. Notre rôle n'est donc pas de lancer des fleurs, ce qui peut malheureusement donner l'impression que nous nous percevons uniquement comme un redresseur de torts. Or, malgré le fait que l'instruction des plaintes permette parfois de découvrir des erreurs, l'objectif ultime d'un protecteur du citoyen est d'aider les personnes concernées à faire mieux à l'avenir, c'est-à-dire de se rapprocher d'une situation idéale. Nous espérons que c'est dans cet esprit que ce rapport sera reçu.

Le succès d'un protecteur du citoyen ne se mesure pas qu'au nombre de plaintes qu'il trouve justifiées. Le rôle premier d'un protecteur du citoyen est d'intercéder et d'expliquer. Les plaignants peuvent apprécier l'existence d'une procédure réglementaire et indépendante de règlement des plaintes même si le protecteur du citoyen n'appuie pas leur plainte, à la condition qu'ils soient convaincus que l'enquête a été approfondie et équitable et qu'ils comprennent pourquoi la décision de l'État était la bonne.

Un rapport faisant état de diverses plaintes peut également amener les lecteurs à conclure que tout va toujours mal. Or, dans le présent contexte, une telle impression serait erronée. Neuf sur dix des demandes de communication ne donnent pas lieu à des plaintes et, selon le Conseil du Trésor, la plupart des demandeurs reçoivent une réponse complète à l'intérieur du délai de 30 jours.

LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE : CITATIONS

Lorsque le gouvernement fonctionne dans le secret, quand il refuse de transmettre des documents au public, il crée une atmosphère de méfiance publique [. . .] C'est une question de pouvoir, et nous savons tous que ceux qui détiennent l'information détiennent réellement le pouvoir. Mais dans une démocratie comme la nôtre, ce pouvoir et cette information doivent être largement partagés [. . .] [les] renseignements [du gouvernement] appartiennent au peuple canadien, à moins qu'il existe une raison bien précise et fondamentale pour garder ces renseignements.

Le Très Honorable Joe Clark, c.p., député
Le 29 janvier 1981
À l'occasion de la 2e lecture du Projet de loi C-43
(*Loi sur l'accès à l'information*)

[Des] directives préciseront comment les fonctionnaires pourront communiquer des documents tombant théoriquement sous le coup d'une exception mais dont la divulgation ne poserait aucun problème. Comme nous l'a démontré l'expérience américaine, les directives permettent d'en arriver à une plus grande transparence que le texte de la Loi.

L'honorable Francis Fox, c.r., c.p.
Le 29 janvier 1981
À l'occasion de la 2e lecture du Projet de loi C-43

[Traduction]
Le secret qui entoure la conduite des affaires de l'État ne trouve plus de justification; l'accès à l'information doit être un droit légal significatif plutôt qu'une comédie.

Professeur Murray Rankin
Université de Victoria
"Freedom of Information in Canada
Will the Doors Stay Shut?"
Étude effectuée pour l'Association
du Barreau canadien en 1977

Table des matières

Sixième rapport annuel - Introduction 1
La transparence gouvernementale 1
Le premier palier de la procédure de révision 5

Retards 17
Délai de réponse 17
Limites de temps 19
Les prélèvements 28
Droits des tiers 30
De la patience 36

Les plaintes exprimées en données statistiques 38
La terminologie 38
L'incidence de nos conclusions sur l'institution fédérale? 43

Documents confidentiels du Cabinet 47

Sommaire des cas 49

Plaintes déposées à l'initiative du Commissaire 76

Demandes de renseignements 80

Présentations au public 81

Révision par la cour Fédérale 83
Faits saillants 84
Les causes en détail 87

Gestion intégrée 103

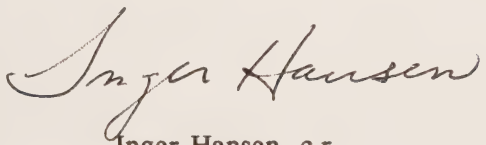
L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa

Juin 1989

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

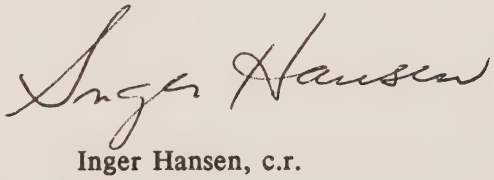
L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa

Juin 1989

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

«La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais) de 7 h 30 à 17 h, heure d'Ottawa.
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. IP20-1/1989

ISBN 0-662-56807-9

Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1988-89





Rapport annuel du Commissaire à l'information 1988-1989

Government Publications

CA1
J740
-A56



Annual Report
Information Commissioner
1989-90

CA1
J 740
-A56



Annual Report
Information Commissioner
1989-90

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
FAX (613) 995-1501

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. IP20-1/1990

ISBN 0-662-57515-6

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa, Ontario

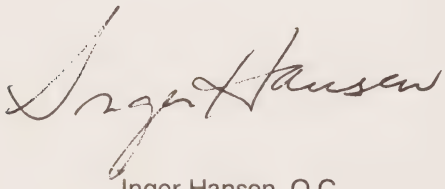
May 1990

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1989, until March 31, 1990.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

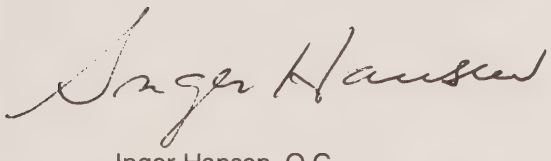
May 1990

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1989 until March 31, 1990.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

CONTENTS

The Seventh Annual Report - Introduction 1
Seven Years of Seasoning 2
Dilemmas, Doubts and Other Difficulties 3
Where Do We Go From Here? 4

Seven Years' Experience 6
Office's Backlog of Complaints 6
Delays in Release of Records by Government Institutions 8
Public Education 10
Access Coordinators 11
Third Party Rights 13
Fees 15
International Affairs and National Defence 18
Severance 18
Recommendations and Consultations 19
Personal Information 20
Cabinet Confidences 21
Attitudes 23
Statutory Prohibitions Against Disclosure 24
Court Review 26

Complaints 30
The Numbers 30
Terminology 30
Categories 31
Findings 32
Dispositions 32
Results 32
How Do Our Findings Reflect on the Government Institution? 34

Case Summaries 38

Federal Court Review 49

Accessibility 67
Appearances 67
Inquiries 69

Corporate Management 72

THE SEVENTH ANNUAL REPORT - INTRODUCTION

This annual report covers April 1, 1989, to March 31, 1990, and concludes the seven-year term of Canada's first Information Commissioner.

This report recounts not only the activities of our office for 1989-90 but provides a look at what has happened since operations began. It includes a summary statement of our experience with the Act, a synopsis entitled "Seven Years' Experience," a description of some complaint investigations completed during 1989-90 and the usual statistical information in "Complaints". There is a section, "Accessibility," which describes our relations with the public, followed by our report on proceedings in the Federal Court. Finally there is the report prepared by Corporate Management which provides services for both the Privacy Commissioner's office and our own.

References used throughout this report need some identifying explanation. They are: The Standing Committee—this refers to the Standing Committee on Justice and Solicitor General, which was appointed pursuant to Section 75 of the *Access to Information Act; Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy,* is the report of the Standing Committee's review of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act; The Steps Ahead* refers to *Access* and *Privacy: The Steps Ahead,* Canada, 1987, which was published by the Department of Justice in response to *Open and Shut.*

SEVEN YEARS OF SEASONING

The Commissioner: What was said

*The **Access to Information Act** provides that any Canadian who has been denied access to a document he has requested under the Act, who has failed to obtain the requested document within the prescribed time or who feels the fees charged are excessive, may lodge a complaint with the Information Commissioner...I believe that this will happen in most cases and that no longer being required to institute an action at law will save Canadians both time and money. It will always be possible to appeal to the Federal Court in those cases where the problem has not been solved.*

Of course the Information Commissioner is an officer reporting directly to Parliament. Being entirely free of the executive, the Commissioner will be at liberty to recommend release of government information, criticize the actions of the executive taken under the Act, table her recommendations in Parliament and take government institutions to court herself to obtain the release of information.

The Honourable Mark R. MacGuigan, Q.C., P.C., M.P.
May 27, 1983
Minister of Justice
Addressing the House of Commons moving
the appointment of the Information Commissioner

After seven years as Information Commissioner, I remain convinced that:

- The political will in support of freedom of information could be stronger.
- The bureaucratic resistance to freedom of information could be weaker.
- The tendency to withhold government information should give way to attitudes favouring its disclosure.
- Coordinators need sufficient resources and greater deputy minister support to fulfill their difficult task and to properly advise their institutions.
- Some institutions lack the resources to comply adequately with the Act; some need to streamline their access requests procedures.
- Delays and reluctance to sever are the biggest obstacles to compliance with the Act.
- Delays and extensions of time for release should not be used to temporarily avoid disclosure.
- To allow institutions to deny access requests on the ground that they are abusive, could lead to abuse of the right to refuse access and could further delay access requests responses.

- The public needs more information about access rights. More resources and adequate funding should be allocated to public information programs to be carried out by the Commissioner and government institutions.

- Our mediation process requires time and patience on the part of those involved; but mediated results may have a greater impact on attitudes than formal findings.

- The recommendations of the Parliamentary Committee have not received the support warranted. There should be further implementation.

Dilemmas, doubts and other difficulties

Difficulty in securing compliance with the Act can be partly attributed to the existence of diverse interests pulling in different directions. For example:

- Cabinet ministers preserve the secrecy of deliberations and of decisions yet to be announced. However, by not disclosing background information the opportunity to demonstrate that compromises are often necessary may be lost.

- A reluctance to disclose records that may create misleading impressions is understandable. However, suitable explanations could enhance the public understanding of Government decisions.

- Some public servants are uneasy because they believe records disclosure may constitute a violation of their oaths of secrecy. Further, they may fear such disclosure could embarrass their minister and they see their first task as protecting the minister. They may also fear premature announcement or discussion of new programs or prejudice to programs. Some may fear disclosure of reports prepared in haste and under stressful conditions, or fear the publication of conclusions, advice or opinions that no longer reflect official views.

- Some ministers and public servants believe that policy advice will be less frank and forthcoming as the result of access to information.

- Users of the Act, such as journalists, academics, special interest groups, and business people who may all require timely disclosure become frustrated and cynical over "censored reports," endless delays and reputed high costs. Historians who before 1982 were often trusted to leaf through unreviewed records have lost such informal means of access. Future historians may lose interesting, subjective information because the inevitable effect of the Act is that many records become "sterile" or "access proof."

- Our office must balance competing rights and interests, respect all the players, treat them with dignity, take their concerns seriously, provide fair procedures and, in the end, reach equitable solutions within the law. It is impossible to make all the players happy all of the time...

Where do we go from here?

A free, mature society should have sufficient trust in its people to say: there is very little information that cannot be shared with the public but if a greater public interest demands that certain information remain secret, reasons and a right of independent review of decisions to withhold will be provided. Canada made such a statement when it enacted the *Access to Information Act* in 1982.

As it stands, the Act creates a right of access to records subject to limited and specific exemptions. It provides a two-stage review process: first to an independent Information Commissioner and second, in respect of refusal of access, to the Federal Court of Canada. The Canadian Act compares favourably with similar laws in other jurisdictions.

There is, as always, room for improvements. However, instead of condemning the Act as they once did, members of the public now seek to learn how to use it effectively and they make complex, less generalized complaints. Besides, public servants are now more interested in increasing their understanding of the Act and many accept it as a social good and a fundamental democratic right.

One improvement which would be a signal to the Canadian public that the Government does take freedom of information seriously would be incorporation into the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of the public's right to know. Sweden has incorporated access to information in its Constitution, the Republic of India is planning to do so, Canada might wish to do the same.

In the foreword to *The Charter of Rights and Freedoms: A Guide for Canadians,* the Right Honourable Brian Mulroney, Prime Minister of Canada, noted in 1987 that the "...Charter does not provide an exhaustive list of all of the rights and freedoms enjoyed by Canadians. Others, such as federal access to information rights, are to be found in statute law." Commenting on the values expressed in the Charter, the Prime Minister said that they have "served over the years as the basis for an open and tolerant society...."

Fundamental human rights now entrenched in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* were originally embodied in a statute, the *Canadian Bill of Rights.* Those rights included the right to freedom of speech and of the press. Freedom of expression, including freedom of the press and other media of communication, is now protected by the Charter with other fundamental rights and freedoms. Is it not reasonable to place the right to know (subject to express and limited exception) in the Charter? Does freedom of information not deserve a place alongside the right to freedom of expression and the right to vote in elections? Is freedom of information not equal in importance to freedom of expression? Is freedom of information not essential to the full enjoyment of our democratic rights?

Such an addition to the Charter would be a major step forward.

SEVEN YEARS' EXPERIENCE

Why an annual report? The short answer is that the *Access to Information Act* requires the Information Commissioner to report to Parliament every year. It is one of the mechanisms by which the office accounts for the discharge of its responsibilities and its expenditure of public funds.

But there are other purposes served by our annual reports. Those who have complained to us, and the public as well, should be able to read about what we have done or tried to do, where we have succeeded and where we have failed, and, very importantly, how we think access to information improvements can be achieved in the future. As I end seven years in office, I want to review the major issues that have arisen — for the most part they are reflected in previous reports — and show how our concerns have been either resolved or remain.

Office's Backlog of Complaints

The first Annual Report covered the period from July 1, 1983, to March 31, 1984. Even in that initial period, problems surfaced that were to continue and, in some cases, intensify over the years. The report spoke of about 50 cases still under investigation, but optimistically I wrote "I intend to have (the backlog) cleared up by the end of 1984." Little did I realize that a steady, sometimes dramatic, increase in complaints would preserve a backlog as the years passed, in spite of our efforts to reduce it.

The 1985-86 Annual Report repeated the material contained in our brief to the Standing Committee about the workload of the office. After providing statistics as to the number of investigators and the dates they had been appointed, the report showed that the caseload of the investigators was extremely high, considering the size of the records that had to be reviewed. Three examples were given, including one in which the files to be reviewed contained 43 volumes, each about four centimetres thick, in each of two institutions. We calculated that a workload of 15 to 20 cases would ensure a two to three month turnaround time. Clearly this could not be delivered when caseloads reached about 40 files, and the investigators spent much time managing, organizing and trying to keep files up-to-date.

Consideration of the various interests of all parties affected and the mechanics of preparing and distributing the required notices to third parties and receiving their representations also created a heavy demand on the office.

Further we found that a heavy caseload prevented investigators from following through with those departments that delayed in responding to our questions. We said this created "an inefficient cycle of non-productive contacts in which investigators and departmental staff explain to each other why nothing has happened."

In the 1985-86 Annual Report we said that it was reasonable for the public to expect an investigation to be completed in two or three months, and acknowledged that we had been able to achieve that in only about half of the cases contained in the report. We doubted that the problem could be solved simply by adding more investigators, support staff, and assistant commissioners, but we said that we were striving to resolve the problems and reduce delays to acceptable levels.

The Standing Committee contrasted the fact that a complaint under the Act must be lodged within a year after receipt of the access request, yet no limit was imposed upon the Commissioner to complete an investigation. As the Standing Committee noted, an applicant could not seek judicial review of a denial of access until the investigation was completed.

The Standing Committee said delays in our office were possibly caused initially by a shortage of personnel, while the failure of various government institutions to grasp the importance of severance was identified as accounting for a "significant volume" of delays. Another major cause of delay was considered to be the notification of third parties and the procedures involved to ensure fairness to them.

The Standing Committee hoped that there would be some reduction in delays as the Act became better understood, and thought that the recommendations it made about notifying third parties should streamline procedures in our office. It mentioned that the Commissioner had given evidence before the Standing Committee that while the average time to complete an investigation was four or five months, she hoped to reduce it to about two or three months. Although aware that imposing a specific time limitation on investigations might result in a less thorough investigation, the Standing Committee recommended that there be a limit of 60 days. If a report of the investigation was not provided within that period the Commissioner would be required to allow direct resort to judicial review. She would do this by a certificate which would simply state the investigation could not be completed within the 60 day period. The applicant could then either go to court or wait for completion of the investigation.

The 1986-87 Annual Report revealed that the backlog of 312 files under investigation would, by itself, take more than a year to complete with the resources available. We, and the complainants, were frustrated by the delays, and we supported the Standing Committee's recommendation about the certificate to be issued after 60 days. However, we were concerned that a complainant who chose to go to Court before the investigation was completed would not be in possession of all the facts relevant to the case.

The problem did not disappear. One person has made more than 2,500 complaints against the Department of National Revenue during the last couple of years and our concerns about delays remain. In the 1988-89 report we said that the time taken to achieve results was a major problem. This reporting year we completed the investigation of 3,011 complaints but have a backlog of 653 files.

Delays In Release of Records by Government Institutions

Almost from the day we began to operate it was evident that the release of information was not speedy enough to meet the needs of journalists. In the 1983-84 Annual Report we recognized that the procedures under the Act did not enable the media to meet its deadlines. However we noted that, in some instances, previous complaints had set precedents for institutions to release information that was withheld before. This, we thought, might result in a more open attitude toward subsequent requests and thus accelerate the procedure.

The cautious optimism of the 1983-84 Annual Report gave way to a realization that delays continued to be the subject of many complaints lodged under the Act. The 1984-85 Annual Report said that some users saw the delays as intentional. We wondered if the remedy for habitual delays by specific departments might lie in application to the Federal Court and "the resulting publicity." Yet, we feared that court action might prove ineffective and suggested an educational program and sufficient staff so that institutions could do the work in a reasonable time.

In early 1986 a special report was made to Parliament dealing with the period April-December, 1985. This report was in anticipation of the comprehensive review of the Act that was to be undertaken by the Standing Committee on Justice and Solicitor General. In that report we said that many delays were unacceptable to complainants and to us. We noted that among the many reasons for the delays were the size of the records to be reviewed, the time taken by departments to react to suggestions from the office and the inability of some departments to handle access requests because of a lack of adequate staff. All of this, we said, was aggravated by a lack of sympathy for the spirit of the Act.

In its report *Open and Shut,* the Standing Committee observed that the problem of inadequate record keeping and inexperienced personnel could no longer justify lengthy delays. The Standing Committee recommended that the Information Commissioner be given the power to waive all access fees if an institution failed to meet the time limits without adequate justification, and that Treasury Board and the Public Service Commission jointly study how compliance with the time limits could be enhanced.

The 1986-87 Annual Report continued to express concerns about delays. We acknowledged that it was difficult for departments to get additional resources to deal with access requests, but noted that delays frequently arose at the senior officials' level. When this happened coordinators said that the records were held up "on someone's desk" and that the coordinators were helpless to speed release.

In late 1986 we began to give priority to complaints of delays, and in 1988 a general complaint about delays was initiated by the Commissioner. The findings of the investigation were set out in detail in the 1988-89 Annual Report. Major causes were identified as:

- lack of sufficient staff in departments,
- the process necessary to get the departmental decision to give or deny access, and
- the need for consultation between government institutions.

Delays to access remains one of the major problems under the Act. Our statistics tell the story.

The number of completed delay and time extension investigations and their percentage of the total complaints are:

1984-85	**1985-86**	**1986-87**
41 27%	62 27%	80 31%
1987-88	**1988-89**	**1989-90**
167 28%	239 38%	2,142 71%

We believe access is useful and meaningful only if provided in a timely fashion. We also consider it improper and unfair for government institutions to delay release of a record simply to avoid disclosure until the last possible moment, in the hope that the information will no longer be noticed or relevant. We are aware of, and consider unfair, the practice of some government institutions of giving priority to access requestors most likely to complain, leaving others to wait even longer. The Act permits extensions for fixed periods of time when "the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution." In addition, extensions may be invoked for fixed periods if consultations are necessary and for indeterminate periods to accommodate third party procedures. No other reasons are valid. The Act provides that access delayed is considered access denied. While we are conscious of resource problems faced by a number of institutions, we cannot dismiss a delay complaint on the grounds of a shortage of government resources.

In the 1984-85 Annual Report we foresaw that we might have to resort to court action to deal with what we considered to be unreasonable delays. When gentle persuasion had little effect we commenced legal action in 1988-89. Counsel were instructed in 13 delay cases, and in all of them the records were released before the matter could be heard by the Court and in some cases the release was almost immediately after the application for review was filed. In other cases, prompt release of the records occurred when officials were subpoenaed to explain the reasons for delays. If used sparingly, compelling public servants to give formal evidence has a dramatic effect and emphasizes those points in the process where improvements ought to be made.

Preparation for court review is costly even when the application is eventually withdrawn. While we have had to continue to make applications for judicial review and to subpoena officials, we are concerned that these formal, costly and time-consuming processes should not become routine.

Three applications, each dealing with similar extensions, are noteworthy. They involved requests for free trade papers. The department invoked 120-day extensions and the Commissioner applied for a review of the length of the extension. However, the department released the records before the application was heard, but not until the extensions had expired. (1987-88 Annual Report, page 95, 1986-87 Annual Report, page 97.)

We are still waiting for the Court to rule whether a department must establish to the Commissioner's satisfaction that there were legitimate reasons for invoking the extensions when the records are released before the hearing of the application.

Third party applications to prevent disclosure of confidential business information present a separate delay problem and are dealt with under the section on third party rights.

Public Education

The first Annual Report voiced a serious concern that the public's understanding of the Act was very limited. This was not, however, the first time I had noted that the Act contained no provision giving the Information Commissioner authority to become involved in public education. During Parliamentary debate over the bill which became the Act, I suggested to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs that without an appropriate clause in the Act the necessary education funds could not be made available. At the same time I expressed uncertainty about whether the Information Commissioner was the person to conduct public education, although I was certain that the Commissioner should not be the only person. Later I recognized that third parties might fear that they might not get a fair hearing if the Commissioner was seen to favour access rights beyond the scope of the Act.

The need for public education was described again in the 1984-85 Annual Report and stressed in the 1985-86 Annual Report. It was reiterated in the Special Report for April-December 1985.

The Standing Committee, citing the Special Report, found that Canadians were largely unaware of their rights under the Act, and recommended that the Act mandate that the Information Commissioner, and Treasury Board, foster public understanding of the Act. The Government, in its response to the recommendation of the Standing Committee (contained in the *The Steps Ahead*) undertook to launch a campaign to inform the public, and also to amend the Act to provide "a public education mandate for the Office of the Information Commissioner." There have been no amendments to the Act since the Standing Committee issued its report, but funds have been provided to our office on one occasion to undertake a limited educational program.

Access Coordinators

The 1984-85 Annual Report contained our first reference to access coordinators. It was not to be the last, for their special needs and vital role in coordinating the public delivery of services under the Act proved of major continuing concern. From the outset it was recognized that "If the principles of the *Access to Information Act* are to be accepted and if the users of the Act are to be convinced of the good faith of the Government, it will in large measure be a result of the efforts of the many extremely competent access coordinators." Yet, the 1984-85 period found that already we had some erosion of the authority of the coordinators and a tendency on the part of some of them to become demoralized. We believed that a few had been subject to unjustified criticism, and feared it would appear that standing up for the principles of freedom of information would adversely affect their public service careers.

The Standing Committee said it believed the coordinators must become the primary agents for promoting effective implementation of the Act within each institution. It characterized their current training as apparently deficient, since no regular government-wide training program existed, except for *ad hoc* cooperative efforts of the Administrative Policy Branch of the Treasury Board and the Offices of the Information and Privacy Commissioners. As a result of the Committee's hearings, the Treasury Board in 1986 surveyed the roles and job satisfaction of coordinators. Its report confirmed that coordinators required strong senior management support. The Standing Committee made a number of recommendations. These included that the status and role of the coordinators be explicitly recognized in the Act, that Treasury Board address the problem of ensuring that coordinators, "who should be senior level officials wherever possible," have direct relationships with senior management and that Treasury Board organize standard formal training for coordinators.

We supported the recommendations in the 1986-87 Annual Report and urged that they be given high priority. We discussed the difficulties that coordinators face, pointing out that often they lacked the resources to do their work, and had neither moral nor legal support in their attempts to have departments comply with the Act. We were apprehensive that they would be made scapegoats, thus leaving them torn between what they saw to be their duty and what might be better for their department, their colleagues, and their careers. Also, we thought that departmental legal advisors were tending to advise against release whenever it could not be compelled, contrary to the initial instructions to coordinators that release should take place if the exemption was discretionary and there was no reason for withholding the record.

The Government, in *The Steps Ahead*, agreed that coordinators played a crucial role in the successful implementation of the legislation and undertook to develop a training package for them, enhance their guidance and support, update the requirements and duties of their positions, and emphasize their need for direct access to deputy ministers or other senior officials.

We agreed, but in the 1987-88 Annual Report emphasized that coordinators needed much more. We called for an unequivocal message from the Government that coordinators will not be blamed nor their careers be at risk, when information is released in conformity with the Act and the Government finds the result unpalatable.

The Treasury Board Secretariat published a study on the status and role of coordinators, including a draft description of the role. We applauded this work, and repeated in the 1988-89 Annual Report the most important portion of the role as described in the draft. It stated that the position required thorough knowledge of the legislation, regulations, policy and precedents, and said the coordinator must demonstrate judgment, tact, and good negotiating skills. The position was said to be an independent source of advice to the ministers and deputy ministers.

Satisfactory as we found this to be, we were less pleased by a further paragraph which proposed the coordinator be responsible for "undertaking the primary defence before the Information Commissioner and, when necessary, the Federal Court, of institutional decisions..." We would have much preferred "participated in mediation and negotiation" in lieu of "undertaking the primary defence."

By and large, however, the situation is improving. To quote one of our investigators: "Compared with this time last year, access to information staff have come around. Most of them want to comply but some get blocked from upstairs. Last year they were like management."

As was said earlier, a main reason for delays in some departments was the lack of sufficient staff in coordinators' offices. The 1988-89 Annual Report went into some detail on this aspect, including a reference to the salary levels of some coordinators. During the 1988-89 year there were many changes in coordinators as experienced people moved to better paying positions and lower-ranked positions were either left vacant or filled by inexperienced personnel. However, some departments had added positions to their access staff in recognition of the volume and complexity of the work.

Yet coordinators are frustrated with the difficulties they have in hiring new staff and they speak of a lack of support from their senior management. Our assessment is that there is an additional problem here. Senior public servants who have only occasional contact with access to information issues may not appreciate the principles of rights to access and the strict time limitations under the Act and therefore may not understand the need to deal with issues efficiently and effectively.

There is consensus among our investigators that the Treasury Board courses are helpful, that coordinators have not only gained experience with the Act and their work, but they have also become more understanding of the work that our investigators have to do. Many coordinators are now cooperative, prepared to answer our questions and more willing to assume the burden of establishing the validity of exemptions when they have been claimed. Contrary to common public belief, departments such as Canadian Security Intelligence Service, the Department of National

Defence, the Royal Canadian Mounted Police and the Department of External Affairs are routinely doing well in managing severance and generally preparing themselves for working with our investigators.

Third Party Rights

The 1984-85 Annual Report included observations on the complications caused by the requirement that third parties be informed when released information could affect their interests. A decision by the Government that the records are not releasable, followed by our dismissal of the subsequent complaint under the Act does not present a problem. If, however, the government institution proposes to release the records, or the Information Commissioner intends to recommend release, the third party must be informed and given an opportunity to make representations. In one case, had the Commissioner concluded that the records should be released, some 57,000 persons would have been entitled to notice. But even giving notice to and receiving representations from a dozen third parties or their lawyers add to the time and resources needed to deal with a complaint.

These comments were much expanded and a number of other concerns set out in our main brief to the Standing Committee.

The Act permits government institutions extensions of reply time if it is necessary to engage in third party consultations. The institutions were found to be using this provision to enter into consultations with third parties rather than serving formal notice on them. While in some circumstances this might lead to third party consent to disclosure, it does not give the third party the right to apply to the Federal Court for an order prohibiting disclosure. We recommended that the Government first decide whether it is prohibited by the Act from disclosing a record. If so, consultation may be appropriate to see whether the third party will give its consent. On the other hand, if the Government initially intends to disclose the record, we think that formal notice should be given to the third party.

We recommended broadening the third party notification procedures so that where a third party could be adversely affected by disclosure, although the record was not within the classes specified in the Act, it would be notified and have the opportunity to intervene.

Our recommendation did not, however, extend to investigating on behalf of potential third parties. We had been asked by an individual to investigate what he believed was a request under the Act for personal information about him, and he wanted us to recommend non-disclosure. We took the position that the Commissioner was not authorized to deal with such a complaint. The request, though, illustrated the need for notification to individuals or organizations that might be adversely affected by the intended disclosure of a record.

Further, we would be reluctant to deal with third party complaints since this could lead to complaints from every person who feared disclosure of information by the Government and might place the Commissioner in a situation where both the requestor and a third party could make complaints, one about the refusal, the other about a proposed release.

Our brief also dealt with whether a third party could limit a consent to disclosure by stipulating that disclosure could be made only to a particular requestor. We thought not. And we considered the effect of third party representations made after the expiration of the time limit for getting the representations in to the Government. We believed that they should be considered if the Government had not made its final decision when they were received.

The Standing Committee made four recommendations for amendments to the Act:

- a definition of "trade secrets";
- an extension of the public interest override so that it would apply to all types of third party information set out in the section;
- provision for substitutional service where many third parties were involved or the parties were outside Canada;
- a clarification that third parties had the onus of proof before the Federal Court when challenging release of confidential business information.

In *The Steps Ahead* the Government accepted the last three of these recommendations. So far as a definition of "trade secrets" was concerned, the Government undertook to consider it if a uniform definition was adopted for use in the *Criminal Code* and provincial legislation dealing with protection of trade secrets.

The 1987-88 Annual Report noted that the proposed changes would be beneficial but repeated concerns about the use of the provision for consultation rather than formal third party notice.

The 1988-89 Annual Report returned to the subject of third party rights, particularly as the procedure for dealing with them delayed the release of information. At the time of the report, there had been 133 such applications to the Federal Court since the Act came into effect. In each case the requestor could not be given the records unless the application for review was withdrawn or a judgment ordering release was given.

Applications to the Court are heard at a date fixed by the Court. A date is not likely to be fixed until one of the parties makes application for this to be done. The requestor, unless he or she chooses to become a party to the action, can not hasten the matter, and we did not believe that requestors should have to apply to be a party to the review. Yet some means should be found for expediting hearings, in view of the average time of two years from application to judgement, and an average time of one year to withdraw applications when the third party decides to abandon the case.

We concluded that the head of a government institution was obliged to see that such applications are reviewed by the Court as speedily as practical. The third party is unlikely to apply for a date since delay serves its interests.

However, in these cases the Government has already concluded that there is no exemption in the Act covering the records in question, and so it is under a statutory duty to release them. It is prevented from carrying out that duty by the filing of the application, and remains unable to do so until the application is withdrawn or judgment given.

Our report expressed concern that the Government had not brought these third party cases on for hearing expeditiously, and said that "the failure of the Government to press for timely disposition of the case has meant the loss of a requestor's right." It became apparent this year that counsel for the Government believe that those who requested the records should participate in the third party proceedings. We do not believe that such an obligation exists. It is the Government's duty to defend the Minister's decision to release the records.

We considered whether the Commissioner should seek to intervene in such cases. This, while possible with leave of the Court, would not be practical. There would probably not have been a complaint, since the Government had decided to release the records, and we would have no knowledge of the facts involved. Also, we would be seeking the same result as would the Government, so that our intervention ought to be unnecessary.

Fees

The 1984-85 Annual Report raised for the first time the questions of whether fees were reasonable and what the criteria should be for waiving them. While these questions had yet to be studied in depth at the time of the report, a recommendation had been made to Treasury Board that the fee of 25 cents per page for photocopies might be reduced to 15 cents. In April 1986 the fee was cut to 20 cents per page.

At this stage requestors were beginning to find out how to limit the fees by limiting their requests as to topic, or time, or by being more specific in their requests. Yet we had reports from some persons that they did not use the Act because they thought they would have to pay heavy fees.

This report mentioned the problem that occurs when two or more requestors seek the same record. We noted that there were not, so far as we knew, any instructions from Treasury Board as to charging the first applicant and later collecting a share of the cost from other applicants.

The report also described the frustrating situation for requestors asked to pay fees, or deposits, only to find after records had been searched and reviewed that the entire record was exempt. We thought that in such cases it would be better to waive fees.

In the main brief to the Standing Committee we recommended that the Act be amended so that an applicant would be informed of the estimated fees before his or her request was processed.

Additionally, the brief described a media survey which asked a number of questions about fees. We had decided to do such a survey because more criticism about fees was received from media people than from any other identifiable group. We sent out 200 questionnaires to daily and weekly papers, wire services, press galleries, radio and television stations, and publishers. We received 93 replies. Most respondents thought that generally fees were about right and perhaps a little high, and that the five "free" hours of search and preparation time was acceptable. Forty per cent of the responses suggested that fees should be waived or reduced for journalists, and almost twice as many thought also that they should be waived when they would be an obstacle to disclosure to a particular person.

The Standing Committee recommended rescinding the requirement for an application fee, but coupled this recommendation with one that the Act authorize the Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests, subject to appeal to the Federal Court. It further recommended that:

- five free hours of search and preparation time be continued;
- no fee be charged if a search did not reveal any records;
- copies of released documents be placed in institutional reading rooms, with lists of such records available in the reading rooms and in the institution's annual report;
- The market rate be stipulated for photocopying;
- the Act be amended, or a regulation made, setting a consistent standard for waiver of fees; (Criteria to be considered were specified.)
- the Commissioner be empowered to make binding determinations concerning complaints on fee waivers.

The Government agreed (*The Steps Ahead*) that changes should be made in the fee structure. It would, therefore, set fees for photocopying and other reproduction services on market-rate criteria. It also agreed to establish criteria for the waiver of fees.

The Government recognized that "it should not collect fees from applicants where the cost of collection exceeds the revenues derived." A new policy would be developed based on:

- elimination of the application fee;
- free service for search and preparation time where recovery of a fee would not be economical. Otherwise a fee would be charged;
- no charge for reviewing material for exemptions;
- with these exceptions, fees to be assessed on basis of real costs for processing requests.

These statements about changes to the fee structure were followed by the Government's announced intention to consider amendments to the Act to deal with requests which were trivial or frivolous, or those in which the processing would cause an unreasonable diversion of resources from other operations or "interfere unreasonably with the ability of Ministers to perform their functions."

Read together, the annual reports for 1986-87 and 1987-88 comprise our views on the recommendations by the Standing Committee and the proposals by the Government.

We supported the Committee's recommendation to eliminate the application fee, but took issue with the recommendation to authorize the Commissioner to make a binding order enabling the Government to disregard frivolous and vexatious requests. We pointed out that the authority to make such an order and the order itself were incompatible with the Commissioner's role, and that any finding that a request was frivolous or trivial would damage the office's ability to mediate. In the 1986-87 report we ended our discussion by saying that the Commissioner was convinced there was little or no misuse of the Act.

When the Government's response was considered in the 1987-88 Annual Report, we embarked on a more detailed examination of what was proposed. We pointed out that under the Government's suggested amendment on frivolous, vexatious, or disruptive requests, a requestor could never be certain that the request would be processed, and concluded that the result would be an erosion of the fundamental principles of the Act. We also wondered who was to assess the importance of the information, whether a complaint could be made about such an assessment, the availability of judicial review, and whether there was a role for the Commissioner to authorize the Government to decline to process the request. We noted our uncertainty about the meaning of "disruptive," and "unreasonable" and "trivial."

We had basically agreed with the rest of the recommendations of the Committee but were not in complete accord with the way the Government proposed to proceed. We hoped that the criteria for waiver of fees would include factors in addition to those the Government cited, although agreeing with the Government that it was desirable to consider such matters as benefit to public health, safety or the protection of the environment. But the outlined new policy seemed to us to be a marked departure from current practice. It appeared to envisage access users, so far as possible, bearing the whole costs of processing requests. We assumed that it was intended to abolish five free hours of search and preparation time and that real costs would be

charged except for the simplest requests. We thought this was incompatible with the announced intentions about disregarding access requests considered to be trivial, frivolous, or disruptive. In effect, we said, an institution would appear to be willing to provide a service for a price based on real costs but reserve the right to refuse to provide that service. We added that authority to refuse access on that basis could result in refusal of access solely on the ground of expediency or for arbitrary and discriminatory reasons.

International Affairs and National Defence

In the main brief to the Standing Committee we explained the disagreement between some government institutions and ourselves regarding the interpretation of exemptions that contain an injury test. Without restricting the generality of the provisions constituting the injury test, the exemption includes certain listed classes of information. The prime, but not sole, example of such a provision is section 15, which relates to the protection of the state interest in international affairs, national defence, and national security. We had contended that to constitute a valid exemption the government institution must show that the record fell within one of the listed classes of information

To determine whether our interpretation was correct we made three applications for judicial review. Each such application involved section 15, but the issues varied from case to case dependent, among other factors, on whether we believed the records should be disclosed. (See 1988-89 Annual Report page 81 and 1989-90 Annual Report page 54 and 58.)

Severance

In the main brief to the Standing Committee we dealt with section 25 of the Act, which requires institutions to disclose those parts of requested records that are not exempt by severing the non-exempt parts. We stated that the section was extensively used and recommended severance and disclosure even if departmental officials thought that the material left would be meaningless or useless. We argued that it was for the applicant to determine what was meaningful.

The 1987-88 Annual Report touched on the difficulties being experienced, explaining that public servants, when pressed by investigators to observe the severance principle, tended to ask to be shown how it could be done. As a result, investigators sometimes ended up doing the whole record and then, in effect, reviewing their own suggestions to determine what was exemptible.

The 1988-89 Annual Report expanded on the concern. We pointed out that many records were voluminous and that institutions were loath to spend hours identifying and preparing the non-exemptible parts for release. Investigators continued to be willing to give examples of what was believed to be proper severance, but the Act places the duty on the institution to find the parts of the records that the requestor is entitled to have. Yet institutions often released only the parts that we specified as examples. We therefore had to engage in protracted discussions, causing long delays in the release of additional records.

Our efforts toward maximum severance may seem unreasonable to some institution officials. But we believe that unless we continue to monitor the severance process there may be a tendency to less and less severance and, therefore, a failure to disclose releasable parts of requested records.

The 1988-89 Annual Report was subsequent to a judgment in the Federal Court of Appeal, which possibly removed one misapprehension, holding that even though officials think the whole of a record or set of records should be exempted they are required to review all the records to see if any can be released. (See *Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation* (1988) 1 F.C. 265; see 1988-89 Annual Report page 79.)

In January 1990 the Commissioner recommended that severance of a record be considered even though it contained information subject to solicitor-client privilege. On the advice of the Department of Justice, the Minister declined to do so, saying that severance may result in the loss of privilege for the entire document. The Commissioner has been authorized by the complainant to test the issue in court on his behalf.

Another question still to be answered is the interpretation to be given to the words "and can reasonably be severed." We are awaiting a judgment on a case now before the Federal Court of Appeal.

Recommendations and Consultations

The main brief to the Standing Committee noted that section 21 of the Act permitted withholding advice and recommendations made to or developed by the Government. Further, there was a discretionary right to withhold accounts of meetings of Government employees no matter what the subject matter. We considered the exemption open to abuse because no harms test existed and the Federal Court had held that the exercise of discretion in claiming exemptions was not reviewable. We recommended that a harms test or other limiting provision be inserted in the section, and that factual information in background material should not be subject to exemption under the section.

The Standing Committee said this exemption had the greatest potential for routine misuse. It agreed with the opinion contained in many briefs that the language was far too broad, and recommended that the section contain an injury test, and be clarified to apply only to policy advice and minutes at the policy level of decision-making. The Committee also recommended that the exemption be applicable only to records that came into existence less than 10 years before the request for access, rather than the current 20 year rule.

The 1987-88 Annual Report amplified our views as set out in the brief to the Standing Committee, and noted that the Government had rejected the Committee's recommendations. (*The Steps Ahead* maintained that acceptance of the Committee's recommendations would fundamentally change the confidential relationship between ministers and public servants.) We referred to the debates on the bill that became the Act, in which it was suggested that the public should not be deprived of factual information that was part of the process of giving advice, and said we had seen many examples of the withholding of such information. We continued to press for an amendment to the Act that would include a harms test and limitation of the exemption.

In July 1988, the Federal Court of Appeal delivered a judgment (*Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation* (1988) 1 F.C. 265) which was summarized in the 1988-89 Annual Report. It may be that the effect of that judgment will diminish the occasions upon which the Government will rely on this exemption, since the Court held that in exercising the discretion given by the section the institutional head must have regard to the policy and object of the Act, and that Parliament intended the exemptions to be interpreted strictly.

Personal Information

Our brief to the Standing Committee suggested that Parliament consider what responsibility, if any, should be placed on government departments to seek individuals' consent to disclosure of their personal information. Reference was also made to a judgment in the Federal Court, (*Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration* (1986) 3 F.C. 63) which was summarized in the 1984-85 report. That judgment examined the effect of subsection 19(2) which provides that the minister "may disclose any record requested...that contains personal information" if one of three conditions is met: the consent of the individual is obtained; the information is publicly available; or the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. It was held that if the subsection applied the Minister must release the records.

The third of the conditions listed involves our office in a consideration of the *Privacy Act* when a complaint is made to us that a record containing personal information has been withheld improperly. It follows that some amendments to the Privacy Act would be of concern to us, as well as to the Privacy Commissioner.

The Standing Committee expressed "great concern" over an aspect of the legislation that had troubled us, namely the lack of provision for the notification of the individual when it was proposed to release his or her personal information. The Committee stressed the provision in the *Privacy Act* that enabled an institutional head to release such material when the head was of the opinion that "the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure."

The Standing Committee recommended, in addition to a provision for notification to the individual, that the substance of relevant portions of the *Privacy Act* should be incorporated in the *Access to Information Act*, a recommendation we agreed with in our report for 1986-87. We also observed that we had had difficulties with both the definition of "personal information" and the circumstances in which it could be disclosed, and agreed with the Standing Committee's recommendation that statutory amendments should be considered.

The 1987-88 Annual Report dealt further with this exemption. We welcomed the Government's response to the Standing Committee's recommendations that proposed to make the *Privacy Act* a more effective data-protection statute and the announced intention to accept the Standing Committee's recommendations to clarify the definition and use of personal information.

We reiterated our concern about notification to individuals and urged the Government to provide procedures to enable individuals to make representations concerning their records.

Cabinet Confidences

Dealing with the exclusion of Cabinet confidences from the Act, our main brief to the Standing Committee pointed out that the Commissioner had made an arrangement with the Clerk of the Privy Council to obtain certificates from ministers that a record or portion of a record was a confidence of the Queen's Privy Council.

In response to a question before the Standing Committee, I said that I thought the Cabinet confidences question should be considered in the light of both section 21 (the exemption dealing with advice and recommendations developed by or for the Government) and section 69 (which totally excludes such confidences from the operation of the Act).

I added that in our experience Cabinet confidences were not exempted under section 21. Our only authority to investigate complaints about withholding Cabinet confidences would occur when a person alleged that the record was a discussion paper on which a decision had been made public, or a decision had not been made and four years had passed. No such situation developed, although I could have pointed out that we had had complaints that records had been improperly claimed as Cabinet confidences. Ten such complaints were reported in the 1984-85 Annual Report, six of which, based on evidence made available to us, were found to be not supportable. In the other four cases negotiations resulted in full or partial release.

I stated that in other countries having access legislation some protection was given to the decision-making body, and a parliamentary system of government was dependent upon a free exchange of ideas. In addition, I explained that we used section 36 of the *Evidence Act* which allows a body with subpoena power to ask for a certificate from the minister that something constitutes a confidence of the Queen's Privy Council. We had requested such a certificate in 13 cases. In three of the cases more records were released after the minister responsible was asked for the certificate.

It was made clear that my concern was that the withholding of records under the exclusionary section should be minimal. While I had obviously not seen the excluded records, I believed it was possible to withhold records which merely contained the factual backgrounds upon which the Government made decisions. My personal opinion, as asked for by the Chairman, was that a democracy would benefit by having access to that kind of material, and also by being more aware of the many conflicting pieces of advice that a government receives, I thought, that there was "a much greater need for the public to understand (that) any decision at the highest level in government is always a compromise." The Committee devoted much of its report to this exclusion and it recognized that there were important justifications for withholding records.

Further, the Committee said that severing subjective policy advice from factual material in Cabinet memoranda was vital and that factual material should generally be available unless an exemption in the Act was applicable.

In a strongly held view of the Committee, it said that the absolute exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the Act could not be justified. It believed that a suitably worded discretionary exemption, not exclusion, would provide protection for Cabinet secrecy. In addition, the Standing Committee believed that confidences more than 15 years old should be beyond the proposed exemption.

The Government rejected the proposals on the basis that the recommendations would impinge on Cabinet confidentiality and undermine the convention of collective ministerial responsibility. Our 1986-87 Annual Report said that we believed Parliament had intended a right of access to such factual background documents. We had found it difficult, however, answering complaints that records once called Cabinet discussion papers had been excluded on the ground that they were really memoranda. Also, the Privy Council Office told us that since the Act was passed no Cabinet discussion papers as described in the Act appeared to have been produced.

The 1987-88 Annual Report noted the rejection of the Standing Committee's recommendations which we had supported. It observed again that the public is unable to obtain factual background documents upon which Cabinet decisions are taken, as we believed was the intent of the legislation.

Attitudes

In every annual report, we have had something to say about attitudes, perceived or desired, and their importance to compliance with the Act. The first Annual Report referred to the public who had called the Act "no good," "a farce," or "the most deceptive piece of legislation ever passed by the federal Government." I did not then, nor do I now, assess the Act in such a fashion. I have, while noting public frustrations at delays and the results of complaints, commented on the attitude of Government and officials. My comments have ranged from stressing the need for understanding of the Act, to emphasizing how reactions of coordinators can be affected, to expressing outright dissatisfaction with Government's inaction, to cautious hope for a new, better atmosphere.

Other portions of the annual reports have indicated what we have thought of the attitude of those with whom we deal. There will be some repetition, but in what here follows we want to stress the importance of attitudes.

As early as the 1984-85 Annual Report I pointed out that full compliance with the principles of the Act would require the dedication of coordinators, the willingness of senior officials and ministers, and a fair amount of understanding and sophistication among the users. I wondered whether coordinators were being extended full support.

When I reported on the 1985-86 year I expanded my concerns. I suggested that Parliament take steps to ensure ministers and public servants develop a more receptive attitude toward the public rights to access. I said that many public servants must experience a 180-degree turn before records would be examined to find ways to release information rather than searching for ways to keep it secret. I asserted that there was far too little support for freedom of information and far too much belief that something traditionally kept from the public should be kept from the public forever.

The 1986-87 Annual Report dealt with the tendency of departmental legal advisors to advise against release whenever possible and said that, while this was a normal reaction for lawyers, the advice was contrary to the purpose and spirit of the Act.

The 1987-88 Annual Report detailed my views on a letter from the Clerk of the Privy Council to government departments and on the Government's response to the report of the Standing Committee.

In brief, I made it clear that I did not think consultation, as mandated in the Clerk's letter, was unlawful and that I would intervene only if there was evidence of political interference or if such consultations impeded the proper exercise of access rights. But I made it equally clear that public servants, rightly or wrongly, believed the letter's message was that disclosure under the Act might cause the Government embarrassment, and that such embarrassment should be avoided. I thought it would take a very independent and strong-minded public servant to argue with superiors in favour of release.

After I reviewed the Government's response to the Standing Committee's recommendations, I found little room for optimism. In fact, despite a few laudable proposals, I characterized the Government's response, as "inadequate" and "inappropriate," using the language of the Act.

One important item was the lack of acceptance of the recommendation that each exemption should contain an injury test and be discretionary. I said that implementation of that recommendation would be "a giant step toward more open Government."

The 1988-89 Annual Report is replete with direct or indirect references to attitudes and their importance. In the introduction I spoke of the length of time taken to achieve results, and said that while the Government might embrace freedom of information principles, the embrace remained cool and reluctant. I said that users who find that institutions have not met the prescribed deadlines are left wondering whether problems are operational or attitudinal.

The General Counsel to the Commissioner, in an address reproduced in the report, made the following points:

- some officials emphasize exemptions rather than the right to access;
- to seek to exempt everything that can be exempted may thwart the purpose of the Act;
- to unnecessarily take all the time legally possible to obtain an extension of time is not helpful; and
- that while attitude is not the sole cause of problems under the Act the approach of Government advisors and administrators can have a positive effect.

We also had some positive omens to report. We had conducted an investigation of delays in nine departments. We were happy to report that all those interviewed were helpful and cooperative. They discussed the reasons for delays as they saw them and offered suggestions to solve some, if not all, of the problems. Further, we said that the Government had taken some steps forward in its commitment to enhance the status of coordinators and to create a training program on access and privacy. The provision of more staff to our office was seen as a positive sign of the Government's willingness to assist users of the Act. We finished in a burst of hopeful speculation by asking "Could it be that there has been an order to the helmsman to sharply change course?"

Statutory Prohibitions Against Disclosure

Section 24 of the Act is a mandatory exemption of any information the disclosure of which is restricted by a statute contained in Schedule II to the Act. The Act required that the provisions of Schedule II had to be reviewed and reported on within three years of the Act coming into force. The Standing Committee was charged with conducting this review. Our brief to the Standing Committee detailed our views, concluding that there was no necessity for section 24 and Schedule II. We gave nine reasons for recommending repeal of the section. They included:

- All the restrictions under the Schedule II statutes have corresponding exemptions under other sections of the Act;

- Section 24 is an absolute prohibition, but most of the Schedule II statutes do not absolutely prohibit disclosure;

- The section does not conform with the principle that decisions to withhold should be subject to review independently of the Government;

- Not all the Schedule II statutes specify who makes the decision, and not all set out grounds for the restriction on disclosure or the exceptions to the rule;

- The Commissioner is excluded from any useful role in the mediation of complaints involving a Schedule II statute.

Although we recommended the repeal of Section 24 and the Schedule, we recognized that certain instances existed where mandatory non-disclosure should apply. We suggested that a mandatory exemption could be contained in the Act concerning information under such statutes as the *Income Tax Act,* and the *Statistics Act,* and perhaps a few others.

In its report on section 24 the Standing Committee noted that some of the provisions in Schedule II were expected to no longer merit the protection previously afforded by other Parliaments. The Standing Committee found our brief helpful in having delineated among the Schedule II statutes six categories of discretion, ranging from absolute prohibition to a generally unrestricted discretion to allow disclosure. It concluded that the varying degrees of discretion fitted awkwardly within a mandatory class exception.

The Standing Committee concluded that section 24 violated two of the principles contained in section 2 of the Act as it could not be termed to provide "limited and specific" exemptions, and it did not provide for an independent review.

While the Standing Committee did not determine whether restrictions in the Schedule II statutes were desirable, it concluded that in general it was not necessary to include Schedule II in the Act. It said that in every instance the information safeguarded by one of the statutes would be adequately protected by one or more of the exemptions already in the Act. The Standing Committee recommended that section 24 and Schedule II be replaced by a new mandatory exemption incorporating the interests reflected in the *Income Tax Act,* the *Statistics Act,* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act.*

The Standing Committee was concerned about a "slippery slope" effect should Schedule II be retained. It noted briefs from both the public and private sectors seeking various additions to the Schedule and suggested that wholesale additions would defeat the spirit of the legislation.

We agreed with the Standing Committee's recommendation. The Government stated only that it would explore other options to section 24.

Court Review

We seek court review in the name of the Information Commissioner to obtain definitive judicial interpretations of provisions of the Act where mediation has failed.

When we believe a complainant has a good arguable point or that a complaint raises a substantial doubt, we offer to make the court application. This does not necessarily mean that we expect to win. In fact, when we do not, the Court decision helps us to explain why we cannot support a subsequent complaint or why, even if we support it, we cannot justify seeking a court review. The cases primarily involve personal or corporate privacy or procedural and other points of law. A few examples from the last seven years will illustrate:

Minutes of meetings of government institutions

Several complaints required us to determine whether all minutes of meetings of government institutions ought to be withheld under paragraph 21(1)(b), which stipulates that records of the kind described in several paragraphs (here accounts of consultations and deliberations within government institutions) *may* be withheld from disclosure, the section has no injury test.

The question of whether the full text of minutes of meetings of government institutions can be withheld under Section 21 evolved gradually. First, the Atomic Energy Control Board released a substantial portion of requested minutes before the matter came before the court; the National Advisory Committee on Immunization did the same.

It was not until the Chairman of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission refused access to certain minutes of meetings of the Commission that the issue was heard by the Court. Based on the evidence, the Federal Court declined to review the Chairman's decision.

Later, we received a complaint that Canada Mortgage and Housing Corporation refused to release its minutes. We felt confident that our mandate authorized us to suggest severance and release of some of the records and we so recommended. However, we did not offer to seek court review because of the CRTC decision. The complainant, Ken Rubin, applied on his own and while the Federal Court Trial Division dismissed his application, the Federal Court of Appeal referred the matter back to Canada Mortgage and Housing Corporation for re-examination and possible severance on the grounds that the exemption of the whole of the record without reference to the severability principle violated the purpose of the Act and that each record must be examined for severance. The Court ruled that an institution must exercise its discretion within the proper limits of its power of decision, and *the determination of those limits is a task for the Court.* The case is *Ken Rubin v. Canada Mortgage and Housing Corporation* (1989) 1 F.C. 265.

Personal information

One of the frequently invoked exemptions is section 19 which, generally speaking, prevents the disclosure of protected personal information. The following main issues have been taken before the Federal Court:

Salaries: We sought to find out whether the Government was entitled to withhold information about certain order-in-council appointees who were paid a fixed salary. Salary ranges of officers and employees of government institutions are disclosable, but some of the appointees were heads of government institutions which were not subject to the Act. Realistic salary ranges were created and released before the matter was heard by the court. Similar releases for Governor-in-Council appointments are now the norm, and our office has, in a subsequent complaint, supported the practice of releasing approximations of salary ranges.

Status of applicant: Early on we encountered the question of whether an individual who does not qualify as an applicant under the *Privacy Act* can obtain access to records containing his or her personal information by providing a consent for a third party to obtain it under the *Access to Information Act.* The Court agreed that the individual could and that the Minister had to release the record. A 1989 amendment now provides that anyone present in Canada is qualified to use either Act.

Names of RCMP officers: The RCMP disclosed the result of an internal inquiry into the handling of certain homicide cases. We had recommended release of the record but accepted that personal information that identified individuals was protected. Suitable deletions were agreed upon and release was effected before the Court hearing but after the application to court was made.

Security classification: In this situation a government institution had released individuals' names, but held back the security classifications required for the positions they were occupying under contract. We recommended that they could not be withheld as protected appraisal or personal information. The Court ordered release.

Photographs: We did not consider photographs of some personnel who had been part of a unit within the Department of National Defence to be protected personal information and thus recommended disclosure. The Department did not accept our recommendation yet released the records after evidence was submitted, but before the judge rendered his decision. The application was withdrawn.

Third Party Information

A large number of complaints and court cases relate to confidential business information concerning the private sector.

Meat inspection reports: The public has the right to see meat inspection reports. In a number of cases the Commissioner's recommendation for release had been accepted by the Minister of Agriculture but when actions were brought by some of the third parties to prevent disclosure, the Commissioner applied to take part in the proceedings. Both the Trial and Appeal Divisions of the Federal Court ruled that such reports should be released.

Aggregate tax information: The Department of National Revenue had refused to disclose insurance information compiled in an aggregate form. We had recommended that it be disclosed as it did not identify individual taxpayers and the *Income Tax Act* did not prohibit such disclosure. The records were disclosed before the hearing.

Procedural Points

An order of an Immigration Appeal Board to hold a hearing *in camera* does not preclude the Chairman from considering an access request for release of a transcript of the hearing subject to exemption. The Court held that the *Access to Information Act* takes precedence.

Specific Reasons for Exemptions

In section 15 the introductory portion reads:

> "15(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information..."

and is followed by nine paragraphs describing various kinds of records or types of information.

The Court held that the government institution is not required to cite a specific paragraph in its notice to an applicant of a refusal to disclose. However, the Court held that the institution must state the major category of each document withheld, *e.g.* whether it relates to national defence, international affairs or subversive activities. Two similar cases are pending where we have recommended release, subject to possible limited exemptions and severance. In these cases it did not appear that all of the subject matter of the records fell within any of the paragraphs of the section. (1989-90 Annual Report page 54.)

Jurisdiction

The Court has accepted our argument that it has jurisdiction to determine issues relating to the process and procedure by which decisions made under the Act are made by government institutions, even when the Commissioner does not dispute the refusal.

Evidence of Witnesses

In a case where the Information Commissioner recommended partial release of a requested record, but is involved as an intervenant at the request of a complainant in whose name the case is brought, the Court has determined that a witness who has filed an affidavit (here on behalf of a government institution) "must answer questions upon which he can be fairly expected to have knowledge which, without being evasive, relate to the principal issue in the proceedings upon which his affidavit touches." (1989-90 Annual Report, page 54.) A similar issue had been brought in another case but, after this decision, the Government agreed to have the questions answered and the application was withdrawn. (1989-90 Annual Report, page 54.)

COMPLAINTS

The Numbers

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 5,592 complaints have been received. Table 1 shows the status of complaints while the other tables show their distribution and disposition.

Table 1

STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1989 to March 31, 1990

PENDING FROM PREVIOUS YEAR	**2,607**
OPENED DURING THE YEAR	**1,057**
COMPLETED DURING THE YEAR	**3,011**
PENDING AT YEAR-END	**653**

Terminology

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, or criminal proceedings where an accused is found guilty or not guilty, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation, a process which leads to a variety of findings, dispositions and results.

The **complaint category** describes the kind of complaint we dealt with. Most complaints concern a government institution's under the Act, but we are also required to investigate complaints about extended time limits to respond, fees assessed, the language of records disclosed, publications required under the Act and other related matters.

Our **finding** is our assessment, on the merits, whether a complaint was justified or not justified. The complaint may be relatively minor — one page exempted out of several hundred — or may be rectified immediately by the institution. In making our finding, however, we ask ourselves whether the complainant was justified in lodging the complaint. It is not for us to decide whether the single withheld page which the complaint was concerned about was really very important.

The **disposition** of a complaint describes the action taken by us. We attempt to mediate disputes between the complainant and the concerned government institution to achieve an acceptable resolution. If these efforts are not successful, the complaint will be reported to the head of the government institution as well-founded and, depending upon the circumstances, specific remedial action may be recommended. If we find a complaint to be not justified, it is dismissed with no further action required by the government institution involved. Occasionally complaints are discontinued or abandoned while our investigation is still in progress. In such instances our finding will depend upon the merits of the case as we were able to assess them up to the time that our investigation was terminated.

The **result** of the complaint is the action taken by the government institution following our investigation. In many instances no action was required because steps had been taken to rectify the matter complained about as soon as we became involved.

A **government institution** is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is therefore subject to the Act. A reference to the "The Minister" usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by regulation under the Act as the head of the government institution. For example, the President of the Canadian International Development Agency is head of that government institution.

Categories

The Information Commissioner is required to receive and investigate complaints about the following:

Refusal to Disclose

Complaints from persons who have been refused access to a portion or the whole of the record requested under the Act. These complaints include matters such as the ground under the Act cited by the government institution to exempt the record from disclosure or to exclude it from the ambit of the Act, inability to find the requested record immediately, or the failure to provide an acceptable reason for non-disclosure.

Delay (Deemed Refusal)

Complaints from persons who allege that they have not been given a response to their access request within the time limits prescribed under the Act. (If a response is late, the institution is deemed to have refused disclosure.)

Time Extension

Complaints from persons who consider extensions of time limits for responses to access requests to be unreasonable.

Fees

Complaints from persons who have been required to pay fees which they consider unreasonable under the Act.

Language

Complaints from persons who have not been given access to a record in the official language requested or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate.

Publications

Complaints in respect of the Access Register, periodic bulletins or other publications which the Government is required under the Act to make available throughout Canada.

Miscellaneous

Complaints in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

Findings

Justified

We found merit in the complaint. A legal right had been denied or the spirit of the Act had not been followed.

Not Justified

We were unable to find any denial of legal rights or unfair treatment. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate.

Dispositions

Reported as Well-Founded

In cases where we were not able to achieve a satisfactory resolution through mediation, both the finding of the investigation and the recommendation, if any, were reported to the Minister by the Commissioner. In other instances where it was too late for mediation or it was not necessary or possible to take any action, the findings were reported to the access coordinator. In all cases, reports were made to the complainant.

Resolution Mediated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The institution was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Discontinued

Our investigation was terminated at the request of the complainant or was abandoned by the complainant before its merits could be fully determined. Discontinued cases are dismissed as unjustified unless it was reasonably clear at the time our investigation was terminated that there was some merit to the complaint. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Dismissed

No further action by the government institution was called for because we did not consider the complaint to be justified. No recommendation was made to the complainant and to the government institution about the investigation.

Results

Remedial Action

Remedial action was taken (or proposed) by the government institution and we were satisfied that this action was sufficient to rectify the matter.

Insufficient Action

Although we recommended that the government institution take some remedial action in response to the complaint, the Minister refused to implement our recommendation, or the action taken (or proposed) was inadequate or inappropriate.

TABLE 2
FINDINGS, DISPOSITIONS AND RESULTS OF COMPLAINTS
(By Complaint Category)

April 1, 1989 to March 31, 1990

Finding	Justified					Not Justified			
Disposition	Reported as well founded			Resolution mediated	Discontinued	Dismissed	Discontinued		
Result	Remedial action	Insufficient action	No action required	Remedial action	No action required	No action required	No action required	Total	%
Refusal to disclose	27	12	3	224	7	287	9	569	18.9%
Delay (deemed refusal)	42	0	1564	3	410	54	6	2079	69.0%
Time extension	7	0	18	2	0	35	1	63	2.1%
Fees	0	0	0	12	0	263	5	280	9.3%
Language	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Publication	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Miscellaneous	1	3	1	4	0	11	0	20	.7%
Total	77	1586	15	245	417	650	21	3011	100%
	2.6%	52.7%	.5%	8.1%	13.8%	21.6%	.7%	100%	

No Action Required

In the circumstances it was not necessary or not possible for any remedial action to be taken. In some instances the government institution had resolved the complaint before we became involved, or it was too late to do anything about the complaint.

How Do Our Findings Reflect on the Government Institution?

It is difficult to assess a government institution's performance under the Act simply by looking at the numbers of complaints we consider justified and not justified.

Some justified complaints entail serious breaches of rights under the Act. Others are less serious in nature. Occasionally government access to information officials will say that it seems unfair for us to consider a complaint about one aspect of an access request to be justified when the request in all other respects was handled properly. It may also seem unfair to tag a complaint as justified when the government institution took immediate steps to remedy the complaint and did so to the complainant's satisfaction.

Our statutory mandate under the *Access to Information Act* is to investigate and report on the complaint as it was lodged with us. Our finding is not altered because the matter complained about may seem insignificant or because we considered only one portion of the complaint to be justified. However, wherever possible we try to point out the positive aspects of the manner in which a request was dealt with.

By the same token, we do not make findings in respect of matters not complained about, even though in the course of our investigation we may notice, for example, that an improper time extension has been invoked or statutory time limit has been exceeded.

When looking at the numbers of complaints against a government institution, one must also bear in mind how many access requests they have processed (the Treasury Board maintains this data) and the nature of the organization. Departments such as Revenue Canada deal with confidential taxpayers' information, which they must exempt, and in doing so tend almost to invite complaints.

It is significant to note that in the majority of cases no further action was required by the institution, either because the complaint was not justified or because corrective action had already been taken by the time we became involved.

Table 3
FINDINGS AND RESULTS OF COMPLAINTS
(By Government Institutions)

April 1, 1989 to March 31, 1990

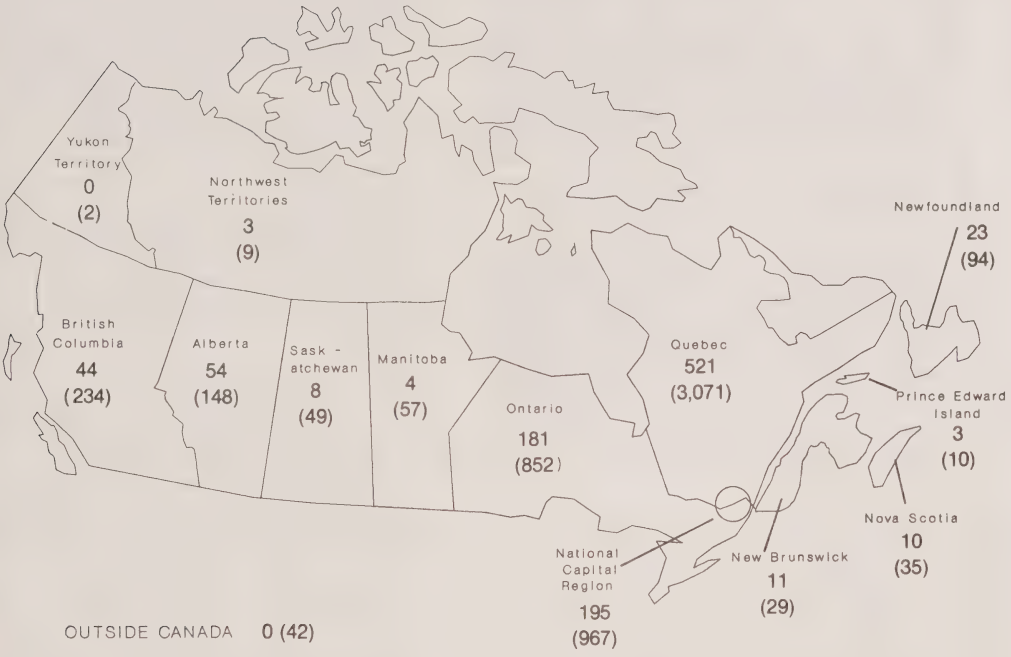
Findings	Justified			Not Justified	
Result	Insuf-ficient Action	Remedial Action	No Action Required	No Action Required	TOTAL
Atlantic Canada Opportunities Agency	—	—	1	1	2
Agriculture	—	6	—	5	11
Bank of Canada	—	—	—	1	1
Canada Deposit Insurance Corporation	—	—	—	1	1
Canada Labour Relations Board	—	1	—	1	2
Canada Mortgage and Housing Corporation	—	2	—	1	3
Canadian Aviation Safety Board	—	1	—	4	5
Canadian Commercial Corporation	—	1	—	1	2
Canadian Film Develop-ment Corporation	—	1	—	—	1
Canadian Human Rights Commission	—	1	—	—	1
Canadian International Development Agency	—	1	—	3	4
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission	—	—	1	1	2
Canadian Security Intelligence Service	4	7	1	7	19
Canadian Security Intelligence Service Office of the Inspector General	—	1	—	2	3
Communications	—	5	1	2	8
Consumer and Corporate Affairs	—	1	—	3	4
Correctional Service Canada	2	45	15	50	112
Employment & Immigration Commission	2	9	3	11	25
Energy, Mines and Resources	—	4	4	1	9
Environment	—	5	4	4	13
External Affairs	1	14	1	16	32
Federal Business Development Bank	—	18	1	2	21
Finance	—	14	7	7	28
Fisheries and Oceans	1	2	—	2	5
Health and Welfare	—	23	14	17	54
Indian Affairs and Northern Development	—	1	4	3	8

Table 3

Findings	Justified			Not Justified	
Result	Insuf-ficient Action	Remedial Action	No Action Required	No Action Required	TOTAL
Investment Canada	—	1	—	—	1
Justice	—	43	1	16	60
Labour	—	1	1	1	3
Law Reform Commission of Canada	—	—	—	1	1
National Capital Commission	2	7	2	3	14
National Defence	—	16	10	23	49
National Parole Board	—	—	—	1	1
National Research Council	—	—	—	1	1
Office of the Supt. of Financial Inst.	—	1	—	2	3
Parks (Environment)	—	1	1	1	3
Privatization & Regulatory Affairs	2	3	—	2	7
Privy Council Office	—	2	2	6	10
Public Archives	—	2	2	5	9
Public Works	—	3	—	6	9
Regional Industrial Expansion	—	2	—	2	4
Revenue Canada — Customs and Excise	—	6	2	1	9
Revenue Canada — Taxation	1	42	1916	392	2351
Royal Canadian Mint	—	2	—	—	2
Royal Canadian Mounted Police	—	3	—	13	16
St. Lawrence Seaway Authority	—	1	—	—	1
Science and Technology	—	—	—	1	1
Secretary of State	—	—	1	7	8
Security Intelligence Review Committee	—	1	—	1	2
Solicitor General	—	—	—	1	1
Statistics Canada	—	1	—	4	5
Supply and Services	—	11	1	14	26
Transport	—	5	6	15	26
Treasury Board (Secretariat)	—	2	1	4	7
Vancouver Port Corporation	—	—	—	1	1
Veterans Affairs	—	1	—	1	2
Western Economic Diversification	—	1	—	—	1
Multiple Departments	—	1	—	—	1
TOTAL	**15**	**322**	**2,003**	**671**	**3,011**

Table 4
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(BY LOCATION OF COMPLAINANT)
Cumulative 7-year totals in parentheses

April 1, 1989 to March 31, 1990



CASE SUMMARIES

In previous reports selected cases appearing in "Case Summaries" have included the file number, the institution and other particulars about the complaint as each reported all aspects raised by the complainant relative to a specific request.

Complaints now tend to raise a number of different issues. Some of them are new and difficult, some are routine and some are raised by a number of complainants simultaneously. To accommodate this and make reading easier, we are presenting the case summaries in a much abbreviated form. Thus the main points derived from several completed investigations have been lumped together.

Severance

In a number of instances we pursued the issue of severance. In a significant number of cases we were satisfied that the amount of effort and time it would take to obtain additional information might not be worthwhile. We therefore wrote to complainants along the following lines:

> "It did not appear to us that any meaningful portions of the records could reasonably be disclosed and our investigators so informed you. In order to give you the opportunity to make representations to us about the prospect and value of severability, our investigator randomly selected a sample of documents from the records and the coordinator confined the exemptions to the bare essentials, leaving portions of the records available for disclosure.
>
> "I reviewed the sample and agree that the exemptions are proper and that no more can be disclosed without compromising the interests to be protected under the sections claimed. Our investigator has assured me that the sample is representative of the complete record-holding.
>
> "A copy of the severed sample record was sent to you by the department and after a review you agreed that the information which could be disclosed was of no real significance and was not worth the fee. You told our investigator that you did not wish to have further action taken on this complaint."

In another instance we addressed the issue as follows, dealing with the exemption that protects information that is subject to solicitor-client privilege:

> "The department did not address the severability principle (section 25) but, on viewing the record, I became convinced that if section 25 were applied you would not receive any opinions or other substantive information. Nevertheless, if you wish, we are prepared to try to obtain covering letters and other small portions of the record on the basis you will pay any fees that the department may require. My tentative conclusion is that the records you have asked for are subject to solicitor-client privilege as set out in section 23 of the Act. In view of that conclusion, I have not addressed the applicability of section 14 or subsection 15(1) as these exemptions are redundant."

In one multiple requests instance, the requestor had already made arrangements with the department. We treated that matter this way:

> "We have reviewed the documents that were exempted under section 23 of the Act. The record consisted mainly of an exchange of correspondence between the department and a solicitor. Generally speaking, section 23 was properly applied by the department. There exists one document on which we are not satisfied that it may be entirely withheld under section 23. However, based upon your agreement with the Department, it is our view that severance of the record would not result in the release of information useful to your project."

Multiple Complaints

An individual made 2,679 access complaints against the Department of National Revenue since April 1988.

We investigated 2,184 dealing with delays. As result of many meetings with officials and the complainant, all but three of those were resolved as this reporting year closed.

Eventually, the individual challenged all exemptions claimed in the records released in response to 495 of the requests. The exemptions were claimed under subsection 24(1) (confidentiality provisions under the Income Tax Act) paragraphs 21(1)(a) and/or (b) (advice or accounts or deliberations) and section 23 (solicitor-client privilege). While there was a certain pattern to the type of records requested, each exemption had to be evaluated by itself and the question of severance considered.

We have completed investigations in 186 of the complaints and considered 38 to be justified, 56 were found to be not justified and 92 were not investigated because they were not made within one year from the time of the access request as required by the Act.

The Department was willing to sever and disclose all portions of the records that did not qualify for exemptions and a good working relationship was established.

Eventually, a question of interpretation arose dealing with the applicability of severance to records that contain information subject to solicitor-client privilege. The Information Commissioner concluded that the principle applies but Revenue Canada declined to apply severance based on advice from the Department of Justice. A recommendation was made to the Minister of National Revenue to exercise his discretion in favour of release, subject to exemptions and severance. It was not accepted and the complainant consented to a court review application in the name of the Commissioner.

The Amount of Work Involved

Often we have discussed the amount of work required to investigate an access complaint.

The complaint regarding FLEUR (Federal Law Enforcement Under Review) is an illustration. In December, 1986, a reporter requested the record but was denied access on the ground that it related to the management of personnel and the administration of departments that have not yet been put into operation. (Paragraph 21(1)(d) of the Act.)

Our primary argument in support of the complaint, received in March, 1987, was that the document in question was not exemptible under paragraph 21(1)(d) because it was not a plan but a collection of information, study papers and recommendations upon which a plan could be developed. We recognized that other exemptive sections might be invoked for some portions of the record.

In July, 1988, a recommendation for release, subject to any specific and limited exemptions that might be applicable, was made to the Solicitor General of Canada. In August, the Solicitor General indicated that since we had shown disagreement with the exemption there had been extensive consultations within his department, the RCMP, the Department of Justice and the Privy Council Office. The Minister said that the report was being reviewed and severance would be applied but that other law enforcement agencies which had contributed to the production of the report would need to be consulted. After the Assistant Information Commissioner objected to additional consultations at this stage, he was informed by the Minister that 46 federal law enforcement agencies in 16 departments had to be consulted. The Minister also stated that because the report had not yet gone to Cabinet, it contained material interspersed throughout that might eventually be eligible for exclusion, which necessitated a line by line review. The Minister indicated that the October 28, 1988, deadline, set by the Assistant Commissioner in accordance with the Act, could not be met.

On November 30, 1988, we offered to take the matter before the Federal Court for review on behalf of the complainant.

On December 6, 1988, we agreed not to file for court proceedings providing we received confirmation that release would take place on or before January 13, 1989. We informed the complainant that this exceeded the 45 days allowed for filing an application to court, and explained that we could not guarantee that the court would extend the time, even if based on a promise from the department concerned.

Meanwhile, we learned that in September, 1988, one of the departments had indicated it had no objections to the disclosure of its portion of the record. However, another department objected to release of that part of the FLEUR report that referred to them on the grounds that it constituted advice based on paragraph 21(1)(b). A third department was willing to release the paper on the assumption that the Task Force which prepared the study would agree and the originator of the document would have it declassified.

On October 14, 1988, one of the departments withdrew its objection relative to two pages, but recommended partial exemption of one page of information it considered privileged under Section 23. The first department mentioned again stated no objection, but suggested that since portions of the record was provided by counsel from the Department of Justice to the RCMP, the Solicitor General might consider exempting them with reference to the solicitor-client privilege and the advice and recommendation exemptions. A few days later another department agreed to disclosure of another portion.

On November 4, 1988, one of the separate law enforcement agencies objected strongly to the disclosure of information from their manual which was provided "on a privileged basis, to assist in explaining the internal administration of (the agency)." They requested deletion "even though we cannot refer to an article within the Act that could support a refusal ..."

On October 14, 1988, Privy Council Office had claimed exclusions of certain portions deemed to be Cabinet confidences and on October 25, 1988, a department agreed that the document about which they were consulted was already published and thus releasable. At about the same time, another department conducted a careful review of their documents and agreed to their release.

On December 19, 1988, the RCMP asked the complainant to pay the reproduction costs of the record, (350 pages @ 20 cents), and in compliance with the Act detailed his right to complain about the fees. They also told him that the total cost was $70 taking into consideration the Act's provision that the first five hours of processing is free. We were advised on January 5, 1989, that the fees had been paid.

Shortly after, the records, subject to a number of exemptions, were released and were received by the complainant on January 12, 1989. The record contained 495 pages, of which 102 were totally exempted, while another 60 were partially exempted. (These exemptions were subject of a further complaint investigation.)

A total of 197 hours was spent to complete this investigation, including 36 telephone calls to the department concerned and six departmental meetings. In addition, the investigator held 25 in-house discussions with senior members of the Access staff and made 14 other contacts in person or by phone to other government departments. As a result of the release of the FLEUR report the public was told in a series of newspaper articles that the study said that "enforcement of Canada's federal laws is plagued by duplication of effort, poor management, professional incompetence, destructive rivalry and a lack of over-all government control." The articles summarized the findings in accessible form and reported that the RCMP was being "undermined by other agencies."

Was it worth it? The public can judge but this investigation illustrates the complex and drawn-out nature of the process that leads to access or exemption of government records.

Privacy After Death

We have had complaints from individuals who have used the *Access to Information Act* to do genealogical research. When the search is for the preparation of a family tree, or family history, we have not supported complaints about denial of access to records concerning individuals who have been deceased for less than 20 years. This principle was applied whether the personal information that was exempted concerned a family member or a stranger, such as for example a referee for purposes of a citizenship application.

We acknowledge that subparagraphs 8(2)(j)(i) and (ii) of the *Privacy Act* would permit disclosure

> "to any person or body for research or statistical purposes if the head of the government institution
>
> > "(i) is satisfied that the purpose for which the information is disclosed cannot reasonably be accomplished unless the information is provided in a form that would identify the individual to whom it relates, and
> >
> > "(ii) obtains from the person or body a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify the individual to whom it relates;"

However, the Commissioner finds it difficult to imagine that a search for information for purposes of completing an ordinary family tree would fall within the kind of research contemplated by paragraph 8(2)(j). Equally difficult to envisage is the applicant's ability to provide the undertaking required under that paragraph.

Two Wrongs Don't Make A Right

A business person applied to the Department of Fisheries and Oceans for the Atlantic Fishing Licence Directory in "computer readable format." The directory, a publication distributed by the Department, lists the names and addresses of licensees, their licence codes and their boat specifications and names.

The Department, citing the protection of personal information subsection of the *Access to Information Act*, 19(1), refused, stating that the Department has always been prepared to release the names of licensed fishermen in accordance with paragraph 3(l) of the *Privacy Act* which states that, the non-disclosure rule does not apply to "information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit."

The complainant posed the obvious question: If the directory information was "personal", and therefore exempt, how was anyone able to obtain copies of these directories?

The information which the applicant sought, in a different format, had been made public by the Government of Canada for years. However, the Assistant Commissioner was not persuaded by that argument for two reasons. These were explained in a letter to the complainant which follows:

> "Firstly, the Department of Fisheries and Oceans, in conjunction with Supply and Services, may have been in contravention of the *Privacy Act* when they published the information...(after the coming into force of the *Privacy Act*). If this were the case, it would not be proper under the *Access to Information Act* (even though it specifically states that it is not intended to limit in any way access to information that is normally available to the general public) that failure to comply with the *Privacy Act* be perpetuated. Secondly, it is arguable that publication of the names and addresses of the fishermen in the annual directory...(does not violate their rights to privacy) but to make the same information available in a computerized format would be going one step too far."

There is an interesting postscript: In 1984, an audit by the Privacy Commissioner recommended that it was incorrect for the Department of Fisheries and Oceans to publish addresses and in 1986 the Department stopped publishing the directory.

Is Software a Record?

The complainant had asked the Department of National Defence for a CRC UHF/VHF propagation prediction computer program which had been modified under a DND contract. The complainant had been told that it was not available under the Act because the Department did not consider the program as "information." DND was willing to provide the program to a company applying for non-exclusive licence for its use.

The Department of Justice became involved and questioned whether, as required by Section 6, the request provided sufficient detail to permit the record containing the information to be identified with reasonable effort. The legal opinion was that the request did not.

The Minister of National Defence did not accept our recommendation for release stating that the Department considers a computer program a tool to bring about a specific result and not a record. The Minister added that the program is available as stated and that the Act should not apply according to paragraph 68(1)(a). The complainant eventually obtained the program in the manner suggested by the Minister and the ultimate finding by the Assistant Commissioner was that the record was available for purchase by the public within the meaning of section 68 of the Act.

However, there remains the general issue whether government institutions can deny access to computer programs under the Act. The Commissioner has initiated a complaint to deal with that issue.

Third Party Research

An individual had requested records on fuel air explosive research conducted for the Department of National Defence by McGill University. The Department withheld some of the records because they contained confidential business information as defined in paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) of the Act. McGill University, when informed by the Department of its rights as third party, responded that it regarded the details as belonging to the researchers and suggested that it was their prerogative to decide on release.

Our investigation did not support the view that the records were exempt and we sent third party notices to the University and the researchers but received no reply. The Department finally accepted our suggestion that the records should be released.

A Delicate Situation

The Canadian Institute for International Peace and Security (CIIPS) was established by Parliament in 1984 to "increase knowledge and understanding of the issues relating to International Peace and Security." However, there are limits on the amount of knowledge the CIIPS is willing to make public. This limit was challenged in August, 1988 when the first access to information complaint was lodged against the CIIPS.

A journalist from Quebec requested "any and all written or sound recorded material that was made or concerns a meeting held on April 28 or 29, 1988 at Montebello, Quebec between members of the Canadian Jewish Community and members of the Canadian Arab Community... This includes names and titles of participants and all documents pertaining to minutes, reports, summaries, agendas, synaps(es) as well as the text of the speech given by the minister for External Affairs, the Right Honourable Joe Clark."

In response the CIIPS said: "The event in question was not a structured, documented meeting in the usual sense. It was instead a private, informal consultation in relaxed surroundings intended to bring members of Canadian society together to discuss issues of common interest among themselves." With this format the CIIPS said there were no verbatim records or minutes of the meeting. A summary was prepared for in-house use but it was withheld under subsection 15(1) of the *Access to Information Act.* The journalist received only nine listings of publicly available documents from Canada, the U.S. and the Middle East. He then complained to the Commissioner.

After the complaint was made and during the investigation, the CIIPS, following consultation with the Department of External Affairs, located more papers, and released some on October 5, 1988. The remainder was released on April 14, 1989. Both sets of disclosures were subject to partial exemptions pursuant to subsection 21(1) of the *Access to Information Act.*

Our investigator examined all of the exemptions made under subsection 19(1). These exemptions were to protect personal information concerning Canadian Jewish and Canadian Arab participants in the Montebello seminar. This exemption was properly applied, but identities of government participants could not be protected (3(j) of the *Privacy Act)* and so were subsequently released to the journalist.

Subsection 15(1): Clarification of the rationale behind this exemption was necessary for one reason. This subsection states: "The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs..." The Department of External Affairs has Canadian responsibility for international affairs so, how could a CIIPS sponsored "event" qualify? Our review of the relevant records indicated that this seminar originated at the suggestion of the Secretary of State and was organized by the CIIPS with the cooperation and assistance of External Affairs. The Commissioner was satisfied that privacy and confidentiality were preconditions to enable attendance and beneficial dialogue between the Canadian Arab and Jewish participants. The controversy generated over this meeting, among various factions within the two communities, was evident in several newspaper articles. These events supported the view that even limited disclosure had already been injurious to the conduct of further meetings.

Since one of the principal purposes of the CIIPS is the promotion and enhancement of International Peace and Security, we believed that the release of the content of the summary report for the seminar could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs and no further suggestions for release were made.

Third Party Rights - Private Non-Profit Organization

The fact that a non-profit foundation may have certain advantages over other private sector entities does not diminish its right to protection of confidential commercial information. Allegations that the foundation may have misrepresented the nature of its advantage in the competitive process (whether true or not) is not for the Commissioner to determine and was not relevant to the validity of the exemption.

Confidentiality in the Bidding Process

The names of the five bidders and all information on two of them was provided by Supply and Services Canada when it was asked to identify the companies, details of their bids and the name of the successful bidder on a particular contract.

The complainant argued that he should be entitled at least to all data on the costs involved in the contract that was awarded. He maintained that information in the bids should also be made public because the contract would be financed from public funds. He argued that release of the financial details of the bids could not cause harm to the parties involved because they gave no indication of overall financial situation. He thought that the release of such information would help create healthy competition in the bidding process in future.

The Department obtained further supporting evidence for withholding business information which the Commissioner accepted. The Commissioner found that the release of the financial details could benefit competitors of the bidding firms.

Another Delay

A representative from the World Society for the Protection of Animals requested "copy of all information and exchanges of correspondence relating to the Wildlife Ministers' Conference held on June 25/88, in Winnipeg; and again on September 27 and 28/88 in Saskatoon;... from January 1, 1988 to the present date."

The applicant filed a complaint with our office on February 1, 1989 questioning the withholding of some records "because it was a private meeting." The complainant believed that the Government was seeking to prevent the release of information because it might indicate that the Government had adopted a policy which did not reflect the wishes of the public.

The records subject to the request totalled 265 pages. Initially, 24 pages were released. As a result of the investigation, almost all of the records were cleared for release with only 29 pages subject to partial or total exemption. After examining the remaining pages, the Commissioner was satisfied that the deleted portions were properly exempted.

By July 13, 1989, it appeared that the complaint had been resolved by the Department (the Environment Minister is responsible for the Canadian Wildlife Service). The Department stated in a letter that additional original records were being sent to the complainant. However, when our investigator telephoned on August 10, 1989, to determine whether the complainant was satisfied with the disclosure she discovered that the records had never been received.

We found that the access officer looking after the request had obtained approval for disclosure from the appropriate official in the Conservation and Protection Branch of the Department. The records with a covering letter were sent to the access coordinator in the Corporate Branch of the Department. The coordinator prepared a covering memo to the Branch Director about the release and the entire package was sent for final approval by either the Director General, Assistant Deputy Minister or the Deputy Minister. In the meantime, the first officer assumed the records had been disclosed to the complainant and so advised our investigator.

When our investigator informed the Department of its inaction, the records were dispatched to the complainant that day.

Persistence Pays Off

In September, 1986, a specific request under the *Access to Information Act* was made for a missing signature page in an inquiry report obtained by a group of air traffic controllers. The page was not numbered and it was not clear where it should fit.

Transport Canada failed to respond to a controller's letter asking where the signature page appeared in the report. He complained to the Information Commissioner and an investigation was initiated.

The investigation revealed that the request for clarification of the location of the signature page had been misplaced. After the Commissioner's office forwarded a copy of the request, the Department advised the controller that the signature page was to be placed at the end of the report.

The Department said it failed to provide the signature page with the report because it had been omitted by the regional office when the report was initially copied. Our investigation established that none of the copies of the report reviewed at head office included a signature page.

We did learn that one of the members of the committee which conducted the inquiry was absent for preparation and submission of the report. Later he was asked to sign a page bearing the signatures of the committee members which he did. When he realized that the signatures signified support of the conclusions and he disagreed with many of its claims, he disassociated himself from the report. This action was unknown, initially, to any of the controllers who had requested and obtained access to the full report.

Copies of correspondence from the dissenting committee member were located as a result of interviews conducted at a regional office of Transport Canada but copies of these were not available at head office. The Commissioner concluded that the documents dealing with the disagreement of one of the committee members were relevant to the request because they affected the perception of the findings. Although the Department was not convinced that these new documents should constitute part of the report, it eventually agreed to release them at the request of the Commissioner.

The possibility that the Department had intentionally misled the controller was considered throughout the investigation but no evidence of such a possibility was uncovered.

Accessibility in Action

A totally-blind student asked the Department of the Secretary of State for "any and all records which relate either directly or indirectly to the establishment, proposed establishment, funding and/or operation in Canada of a broadcast reading service, or other information service, whether or not using radio, television, cable, satellite or any combination thereof, or other common carrier (such as telephone or telegraph). The purpose of such service is to allow blind, visually impaired, and other 'print-handicapped' persons access to such printed materials as magazines, newspapers, and periodicals."

After being informed that "this department does not have any records pertaining to the establishment, funding, or operation of a broadcast reading service for the blind" and receiving a refund of the $5 application fee, the student complained to our office about not receiving any records.

Our investigator established that the Department had correctly told the student that no records regarding a broadcast reading service for the blind were under the control of the Secretary of State. The records were, however, available from and disclosed by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) and the Department of Communications.

The student made further representations after being notified of our intention to dismiss the complaint against the Secretary of State as not justified, but expressed appreciation for the manner in which we (with the help of the Canadian Human Rights Commission) had corresponded with her: "I was delighted to receive a copy in braille, in addition to the printed copy, so please accept my special thanks in this regard."

In her letter to us, the student also expressed "heartfelt thanks" to the CRTC which had also corresponded in braille.

FEDERAL COURT REVIEW

Subsection 2(1) of the Access to Information Act sets out the principle that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Under section 41 of the Access to Information Act an individual who has been refused access to a record may apply for judicial review of the Government's decision after receiving the report of the Information Commissioner's investigation. Under section 42 and with the consent of that person, the Commissioner may file the court application.

From April 1, 1989, to March 31, 1990, 3,011 complaint investigations were completed by the Information Commissioner. During the same period six applications for judicial review were brought by individuals, the Commissioner applied for judicial review of eight Government decisions and 21 applications to block disclosure were made by third parties. The Commissioner was granted leave to intervene in one case under section 44. Five judicial review applications were heard and decided by the Federal Court.

Decisions rendered during the period covered by this report (April 1, 1989, to March 31, 1990), and the details of pending cases that involve the Information Commissioner are at the end of this section.

Table 5
STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

April 1, 1989 to March 31, 1990

Status	Judgment Rendered		No Judgment		
Result	Disclosure	No Disclosure	Case Withdraw	Case Pending	Total
Section 42 (Information Commissioner)	0	0	2	6	8
Section 41 (Requestor)	0	0	0	6	6
Section 44 (Third Party)	0	0	2	19	21
Total	**0**	**0**	**4**	**31**	**35**

Table 6
STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

July 1, 1983 to March 31, 1990

Status	Judgment Rendered		No Judgment		
Result	Disclosure	No Disclosure	Case Withdraw	Case Pending	Total
Section 42 (Information Commissioner)	5	3	23	12	43
Section 41 (Requestor)	4	6	9	16	35
Section 44 (Third Party)	21	10	64	58	153
Total	**30**	**19**	**96**	**86**	**231**

Although our philosophy is that recourse to the judicial review process should remain the last resort, our office expects to be involved in an increasing number of such section 42 review application cases where:

a) a Commissioner has recommended disclosure and the head of the institution has not acted upon or has declined to act upon the recommendation;

b) there is a matter of statutory interpretation which in the Commissioner's opinion should be adjudicated upon in order to ensure that the principles of the Act are attained; or

c) our assistance is requested in a case and we believe that it would be appropriate to intervene.

Between July 1, 1983, and March 31, 1990, 43 court applications were commenced in the name of the Commissioner. In this same period the Commissioner intervened in one case brought by a complainant and acted as counsel for complainants in two cases.

THIRD PARTY LITIGATION

The Act protects the commercial interests of third parties by providing for judicial review of a government institution's intent to disclose records that may contain confidential commercial information or may harm commercial interests. The Act requires that the third parties concerned be notified before any disclosure is made. Should they oppose such release, but be unable to convince the Government to withhold, they can seek judicial review under section 44 of the Act.

Approximately 66 per cent of all the applications made to the Federal Court under the Access to Information Act have concerned protection to third parties. The actual number of third party applications filed since 1 July 1983, is 153. The Court has heard 31 of these and accepted that the information should be withheld in 10 cases. Another 21 cases have been dismissed, 64 cases have been withdrawn and 58 other third party cases are still pending before the Court.

Litigation has resulted in judicial clarification of the third party protection afforded by section 20. However, these applications also lead to delays and our 1988-89 Annual Report noted:

> "In the 29 cases in which the Court has pronounced judgement, the average time from the launching of the application to the date of the judgement was about two years. In 51 cases, the third party withdrew the application for review before the case was heard. On average, the withdrawal did not take place until more than a year after the application was made."

Those averages have not changed significantly in the past year. While it is important to protect these third party interests, it is equally important that some method be found to reduce the delays.

The Commissioner's Role

The Act does not require third parties to notify the Information Commissioner of an application to be filed under section 44. As a result we monitor all such applications. In the vast majority of the cases we were unaware of the access request because we had not received a complaint.

It is not always necessary for our office to become involved in third party litigation. We believe that we can be most effective if we limit our intervention to cases where:

a) the section 44 application follows the decision of an institution to disclose a record we had recommended be disclosed;

b) we are already investigating a complainant which relates to the same request and we believe we can make a meaningful contribution to the proceedings;

c) there is a matter of statutory interpretation which, in the Commissioner's opinion, should be adjudicated upon in order to ensure that the principles of the Act are attained; or

d) our assistance is requested and because of the experience we have, we believe that it would be appropriate to intervene.

Between July 1, 1983, and March 31, 1990, we have applied for and obtained leave to appear in seven applications under section 44. In six of these cases the Court dismissed the third party's application and the information was disclosed.

The Government's Dual Role

The Act contemplates two distinct types of judicial review. In each situation the Government is the respondent and must defend the decision taken by the institution. But the role it plays in one is diametrically opposed to its role in the other.

In applications under section 41 or 42, the Government must defend an institution's refusal to disclose requested information. In applications by third parties under section 44 the Government is called upon to defend the institution's decision to disclose the requested information.

NEED FOR RULES

Litigation under the *Access to Information Act* has proven to be drawn out, complicated and expensive. Yet, it has provided some substantive and procedural interpretations. For example, there has been clarification of exemptions which deal with personal and commercial information. And, on the procedural side, some of the rules regarding third party procedures have been clarified. Some of the cases now in Court should provide further assistance relating to the rules governing delays and the severance of records.

Section 45 of the Act says that:

> "An application made under section 41, 42 or 44 shall be heard and determined in a summary way in accordance with any special rules in respect of any such applications pursuant to section 46 of the *Federal Court Act.*"

If special rules could be made pursuant to section 46 of the *Federal Court Act* some procedural and practical problems might be alleviated, thus speeding up access cases and reducing costs.

DECISION HIGHLIGHTS

During the year the Federal Court rendered four significant decisions in cases under the *Access to Information Act.*

In the first, *Air Atonabee Ltd. v. The Minister of Transport,* Court No. T-2249-86, Mr. Justice MacKay's decision provides a comprehensive analysis of third party procedures under the Act and establishes three important points. Under section 44 the applicant sought judicial review of the Minister of Transport's decision to disclose certain records relating to its operations. The application, allowed in part, is under appeal.

The three points are: (1) nature of the Court's review, (2) the meaning of confidential, and (3) a new approach to severance.

1) Nature of the Court's review

Mr. Justice MacKay confirmed that in light of the jurisprudence there no longer could be doubt that the Court's function in an application for judicial review is "...to consider the matter *de novo* including, if necessary, a detailed review of the records in issue document by document." This is an important point. Previously, some judges had approached access applications as if they were appeals, either from ministerial decisions or from the recommendations of the Information Commissioner.

2) The meaning of confidential

Paragraph 20(1)(b) protects third parties' business information that is:

> "financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party."

The Court held that it is sufficient that the information relate to financial, commercial, scientific or technical matters as those terms are commonly understood, in order to fall within the scope of the exemption. It then identified three requirements for information to be considered confidential:

a) The information must not be available from sources otherwise accessible by the public nor obtainable by observation or independent study by a member of the public acting on his own;

b) The information must originate and be communicated in circumstances giving rise to a reasonable expectation of confidence that it will not be disclosed; and

c) The information, whether required by law or supplied gratuitously, must be communicated in the context of a relationship which is either fiduciary or not contrary to the public interest, in which it will be fostered for public benefit by confidential communication.

In determining whether information had been supplied in confidence to the Government, Mr. Justice MacKay indicated that where there is any doubt about the origin of the information he would resolve the doubt in favour of the third party.

This must be distinguished from the position taken by Associate Chief Justice Jerome in the case of *Maislin Industries v. Minister for Industry, Trade and Commerce et al* (see Federal Court No. T-2560-83, Annual Report 1984-85, page 121).In that case the Court had indicated that public access to Government information ought not to be frustrated by the Court except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure. It was not enough for the third party simply to say that it had always considered the information confidential.

3) A new approach to severance

The approach to severance taken by Mr. Justice MacKay deserves special mention. To accommodate the principle of disclosure and yet protect information which requires special consideration, he held that references to identify particular aircraft should be exempt from disclosure. He required words which would identify a particular aircraft to be deleted and the word "aircraft" to be substituted in order that meaningful information could be disclosed without any resulting harm.

The Information Commissioner was not a party to this case.

Government Must File Relevant Evidence

In the case of *Mary Bland v. The National Capital Commission et al* (Court No. T-2300-86), the extent to which the Government is obligated to file information relevant to the matter under review was considered. In that case, Mr. Justice Martin was called upon to consider whether:

a) A deponent was obliged only to respond to questions which touched on the matters contained in his affidavit; and

b) A deponent was required to inform himself on matters on which he had no immediate knowledge even though they were relevant to the issues raised by the matter under review.

The Court held that affidavits in access proceedings are not similar to those filed in interlocutory proceedings. They are summary proceedings but they are substantive appeals. The Justice ruled that the deponent "...should answer all questions upon which he can be fairly expected to have knowledge which, without being evasive, relate to the principal issue in the proceeding upon which his affidavit touches."

In another access case, *Information Commissioner v. The Minister of National Defence* (Court No. T-746-88, Annual Report 1988-89, page 81), the Information Commissioner brought a similar application for examination to obtain additional evidence. However, before the motion came on for hearing the Government acceded to our request and the application was withdrawn.

Security Classification

In the case of the *Information Commissioner of Canada v. The Secretary of State for External Affairs* (Court File No. T-218-88, Annual Report 1987-88, page 91), Mr. Justice Dubé confirmed that a security classification pertains to a position and not to the individual who applies for, or who eventually fills that position. Thus information is not to be withheld on the ground that it is personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act.*

In his decision, he held that even if a security classification was personal information, it would not be protected because of the exception in paragraph 3(k) on the ground that security classification is information that relates to the services performed and not to the individual. He noted the differences between the English and French texts in paragraph 3(k) and concluded that: "It appears clear to me that the object of the two Acts, read together, is that information shall be provided to the public, except personal information relating to individuals. Information relating to the position is not such personal information, whether the individual works directly for the government as an employee under paragraph 3(j) or by way of a contract under paragraph 3(k).

> "It appears clear to me that the object of the two Acts, read together, is that information shall be provided to the public, except personal information relating to individuals. Information relating to the position is not such personal information, whether the individual works directly for the government as an employee under paragraph 3(j) or by way of a contract under paragraph 3(k). There is nothing in the scheme of the Act which would provide more privacy to the individual who is hired by the government through a personnel agency. The French text "qui a conclu un contrat de prestation de services" is, in my view, merely bad translation."

Proof That Requestor Entitled

In the case of *Glaxo Canada Inc. v. The Minister of National Health and Welfare* (Court File No. T-634-89), Mr. Justice Muldoon allowed Glaxo's section 44 application and ordered the Crown not to disclose the information that had been requested because the Crown had not established that the requestor met the requirements of subsection 4(1) of the Act: that he was a Canadian citizen or permanent resident of Canada. Mr. Justice Muldoon said that the burden of proof was on the Crown to establish the requestor's status to use the Act within the meaning of the *Immigration Act.* He held, as well, that the third party had the right to cross-examine the requestor to be satisfied that those conditions were met even though the requestor was not a party to the application. The implications of this decision, which is under appeal, could be far reaching.

CURRENT CASES

The Information Commissioner was involved in these Federal Court cases this year. The cases are in chronological order by date of filing.

Information Commissioner v. The Minister of External Affairs (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986, and May 26, 1986, respectively

These cases were included in the Annual Report's 1986-87 (page 97), 1987-88 (page 95) and 1988-89 (page 77). They concern applications for judicial review of delays, alleging an improper extension of the statutory time limits. The records were released before the date of the hearing and the Government moved to dismiss the application. We filed a motion for trial of an issue. Both applications were dismissed and the Court directed that the judicial review contemplated by section 42 should proceed. Additional evidence concerning the delay has now been filed and the case is set for hearing in the Federal Court on April 26, 1990.

Mary Bland v. the National Capital Commission (Federal Court No. T-2300-86) Filed October 21, 1986

This case deals with the refusal of the NCC to disclose information concerning leases which the NCC exempted as personal information under section 19(1) of the Act. For further details see the 1986-87 Annual Report, page 99 and page 54 of this Report. The Privacy Commissioner and the Information Commissioner are both parties.

Affidavit evidence has been prepared and filed and witnesses cross-examined. The case is now ready and has been set down for hearing commencing May 14, 1990.

Information Commissioner v. Solicitor General (Federal Court Trial Division No. T-2783-86) Filed December 23, 1986, (Appeal No. A-679-88)

This case, described in the 1986-87 Annual Report (page 98) the 1987-88 Annual Report (page 95) and the 1988-89 Annual Report (page 78), concerns a report on the food services of a penitentiary. At issue is whether parts of the report related to the position or function of employees of a government institution and were thus not "personal information." This case is pending in the Federal Court of Canada, Appeal Division.

Vienneau v. The Solicitor General of Canada (Federal Court T-842-87, Federal Court Appeal Division A-346-88)

Kealey v. The Solicitor General of Canada (Federal Court T-1106-87, Federal Court Appeal Division A-347-88)

These cases were described in detail in our 1987-88 Annual Report (page 87). Both are pending in the Federal Court of Canada Appeal Division. They concern the question of whether institutions should indicate what sections have been used to exempt specific portions of records that have been withheld.

Bindman v. Immigration Appeal Board (Federal Court No. T-931-87) Filed April 30, 1987

Information Commissioner v. Immigration Appeal Board (Federal Court Nos. T-1051-87, T-1169-87, and T-1355-87) Filed May 21, 1987, June 5, 1987, and June 26, 1987, respectively

These cases, described in the 1987-88 Annual Report (page 88), and the 1988-89 Annual Report (page 76), concern a refusal by the Immigration Appeal Board to release records explaining why a named individual had been granted convention refugee status. The board had made an order under the *Immigration Act* in proceedings conducted *in camera*. The record was sealed.

Following Mr. Justice Pinard's decision that the records were subject to the *Access to Information Act*, the Immigration Appeal Board released a substantial number of the records but refused to disclose the balance on the ground that the records contained personal information which must be exempted under section 19. After protracted discussions, the Board agreed to release additional records and the cases were subsequently withdrawn.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-165-88) Filed February 4, 1988

The issue in this case, described in the 1987-88 Annual Report (page 93), is whether a department may refuse to disclose correspondence between the department and an investigator on the ground that section 35 requires investigations to be conducted in private. The case is adjourned *sine die* pending negotiations with the Department of Justice.

Information Commissioner v. Minister of National Revenue (Federal Court No. T-291-88) Filed February 22, 1988

This case was described in the 1987-88 Annual Report (page 94). Following negotiations subsequent to the filing of an application to review, the Department disclosed the withheld information and the case was withdrawn.

Information Commissioner v. the Minister of National Defence (Federal Court No. T-746-88) Filed April 27, 1988

In this case, described in the 1988-89 Annual Report (page 81), the issue was whether a government institution which invokes section 15 as an exemption is required to inform the requestor of the paragraph in the section on which it relies. The case was heard by Mme Justice Reed on February 19, 1990. In her decision rendered February 22nd, Justice Reed concluded that in the context of section 15, it was not necessary to specify which paragraph was relied on. However, the Court directed that a notice of refusal "...should indicate, with respect to each document to which access is being refused, whether such refusal is based on a determination of one or more of the following: that disclosure would be (1) injurious to the conduct of international affairs; (2) injurious to the defence of Canada or state allied or associated with Canada; (3) injurious to detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities."

Information Commissioner v. Minister of External Affairs (Federal Court No. T-895-88) Filed May 17, 1988

This case, described in the 1988-89 Annual Report (page 88) concerns whether the Department's refusal to disclose a record was authorized by 20(1)(b) or (c) of the Act. The record would show the largest single annual quota for the importation of foreign cheese in 1985. Additional affidavit evidence, including transcripts of the cross-examinations of expert witnesses, has been filed. The case was heard on March 21, 1990, by Mr. Justice Denault and his decision was reserved.

ICI Americas Inc. et al v. The Queen et al (Federal Court No. T-1116-88) Filed November 10, 1988

In 1987 the requestor asked the Department of Agriculture for certain records including a study related to neurotoxicity. The requestor complained to the Commissioner because the Department failed to disclose the records requested.

During our investigation, the Department notified the third party that it proposed to disclose the requested report. The third party then filed an application under section 44 to block the proposed disclosure. Our office obtained leave to intervene in the application.

There were two issues placed before the Court. First, does the report contain confidential scientific or technical information within the scope of paragraph 20(1)(b); second, would disclosure of the report be in the public interest as it relates to public health. If such public interest clearly outweighed any financial loss or prejudice to the competitive position of, or interference with, contractual or other negotiations of the third party, the record would be releasable by reason of subsection 20(6) of the Act. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1583-88) Filed August 18, 1988

In this case the Department had withheld inspection reports on certain foreign meat packing firms and the issue was whether subsection 15(1) was a proper basis for exempting these records from disclosure.The case was described in the 1988-89 Annual Report (page 81). The Government released the records before the case could be brought on for hearing and the case was withdrawn.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-1758-88) Filed September 14, 1988

This case, summarized in the 1988-89 Annual Report (page 84) concerns whether the Department's refusal to release information on Canadian life insurance companies' income tax reassessments is required by section 24 of the Act. The case was set for hearing in the Federal Court on March 7, 1990, but was withdrawn prior to hearing when the Department disclosed the requested information.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1885-88) Filed October 4, 1988

This case is described in the 1988-89 Annual Report (page 82) and the issue is whether inspection reports on conditions in certain European meat packing plants may be exempted on the basis of subsection 15(1). The Department has filed affidavit evidence which is being considered. The case is pending.

The Information Commissioner v. The Minister of National Health and Welfare (Federal Court No. T-1987-88) Filed October 20, 1988

This case was described in the 1988-89 Annual Report (page 88) and involves the disclosure of certain records which had been withheld pending the outcome of a related section 44 application to the Federal Court. When the Court concluded that a refusal to disclose the records in question in the other case was unwarranted, the records requested in this case were released and the application was withdrawn.

Information Commissioner v. Minister of National Defence et al. (Federal Court No. T-333-89) Filed February 17, 1989

This case was described in the 1988-89 Annual Report (page 87). At issue is whether the Department contravened section 19 of the Act by refusing to disclose photographs and identities of personnel of one of its units. The case was heard by Mr. Justice McNair on January 31, 1990, but before a decision could be rendered the Department discovered that one of the photographs had been previously published, and agreed to disclose all of the photographs. The Court then ordered the release of both the photographs and the identities of the individuals involved.

Information Commissioner v. The Minister of Finance (Federal Court No. T-1566-89) Filed July 28, 1989

The requestor submitted three access requests for certain records to the Department of Finance, two dated January 27, 1989, and a third dated February 28, 1989. On March 10, 1989, the Government informed the requestor that documents requiring consultation had been identified and that additional time would be required to comply with his first access request. He was further told that most of the relevant documents with which his third access request was concerned had been amalgamated and that additional documents would soon be located.

On April 20, 1989, the requestor complained about the delays. Our investigation showed that the first access request had resulted in consultations with the Privy Council Office and that these consultations had been completed on April 10, 1989. Release was then postponed pending a review in the Department of Finance.

We found that no consultations had taken place concerning the second request but that the delay in processing was because of "operational requirements" of the Department.

Records relevant to the third request had been amalgamated by March 21, 1989, in order to respond to the first request. While no consultations were required, release was delayed pending review by the Department.

By letter of June 9, 1989, we told the Minister the results of the investigation and recommended that the records be released forthwith, subject to any exemptive provisions of the Act. We asked to be given notice no later than June 20 of any action taken or, proposed to be taken to implement the recommendation. In a reply dated July 11, 1989, the Department said it expected to respond to the first and third requests by July 31 but that no estimated completion date could be provided for the second request.

We filed the application for judicial review on July 28, 1989. Three days later, the Minister released the records relevant to each of the three requests with certain parts deleted because of claimed exemptions. The requestor agreed to the withdrawal of the application but complained about the claimed exemptions.This complaint is being investigated.

Information Commissioner v. The Minister of Finance (Federal Court No. T-2103-89) Filed October 13, 1989

By a request dated March 10, 1989, the Department of Finance was asked for records concerning the levels of interest rates, the deficit and the national debt in 1989 and beyond that were in the Government's possession before the November 1988 election. The Department asked for a 90 day extension of time to reply, citing the large number of records involved. This meant that the deadline for reply was extended to July 13, 1989. On July 25, 1989, the requestor complained that he had no further answer to his request. The Department provided our investigator with records showing that on July 5, 1989, records identified as being relevant to the request had been forwarded by officials within the Department to the Access to Information Coordinator, together with suggested exemptions.

On August 17, 1989, we advised the Minister that we considered the delay complaint to be well-founded. We recommended that the records be released forthwith subject to any applicable exemptions, and asked that we be told what action was taken or was proposed to be taken by August 31. By September 20, 1989, we had not received a reply and an Assistant Commissioner telephoned the Minister's office to ask why. He was assured that an additional seven days would enable the Minister to review and release the records.

On October 6, 1989, the records were still not released. We wrote the complainant offering to apply to the Court for a judicial review. The complainant consented and decided that he would himself appear as a party to the application. It was filed on October 13, 1989. On October 19, 1989, the Minister informed the requestor that he was refusing to disclose 530 pages of records that had been "amalgamated", but that other records would be available no later than October 26. The additional records were released on that date and with the consent of all parties the application for review was withdrawn.

Currently we are investigating the requestor's complaint about the exemptions applied to the 530 pages of records.

Information Commissioner v. The Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs) (Federal Court No. T-2036-89) Filed October 5, 1989

In January 1987 the requestor asked the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA) for records about the possible privatization of Petro-Canada dated or considered subsequent to September 4, 1984. OPRA released certain records and claimed exclusion and exemptions for the rest. The requestor complained to the Information Commissioner in May 1987. We had prolonged discussions with OPRA, and as a result certain additional records were released. While we concluded that some other records were properly excluded or validly exempted, a number of others were, in the Commissioner's opinion, not validly withheld.

OPRA invited each of three third parties to submit representations. All objected to the release of further records by reason of 20(1)(b) and (c) of the Act which refers to the mandatory exemption of confidential business information supplied to the Government by a third party and to information, the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial gain or loss to a third party or prejudice its competitive position.

We did not agree that one of the records had been obtained in confidence from a province or its institution, and did not accept the exemption claimed under 13(1)(c) of the Act. We said that exemptions could be applied to portions of one record but that the whole of the record was not exempt. In others we said some of the information was not confidential since it was publicly known or readily obtainable from corporate annual reports, and that there was no or insufficient showing of the expectation of financial loss or prejudice to competitive position. We also said that one record was unsolicited and so carried with it no obligation of confidentiality.

Still, the Minister refused to release any further information. With the consent of the complainant we applied for judicial review.

Although the issues will vary in detail with each record, the basic issue is whether the record contains confidential business information and, if so, could its disclosure be reasonably expected to result in material financial gain or loss or prejudice to competitive position. The question for one record is whether it was obtained in confidence from a province, and for another whether it was solicited by the Government. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration (Federal Court No. T-2295-89) Filed October 27, 1989

A July 10, 1986, access request asked for all the information in the Department of Employment and Immigration files concerning six persons, who, the requestor stated, entered Canada as immigrants in the post war period and "were in some way associated with alleged war crimes". Similar requests were sent to eight other government institutions. On September 9, 1986, the requestor complained about the delay in responding to the access requests.

In December 1986 the Department disclosed some records, stating that they were all that were accessible at the time, and that a number of the documents on two of the individuals concerned required consultations with other government institutions. The requestor complained to us on December 23, 1986.

Protracted negotiations resulted in the disclosure of additional records on four separate occasions. Records concerning two persons were claimed by the Government in February 1987 to be exempt as personal information. Exemptions were also claimed under subsection 15(1) on the basis that disclosure of the information contained in the records could be reasonably expected to be injurious to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

We recommended to the Minister that the exemption claimed under subsection 15(1) should be withdrawn. The Minister agreed. We found an exemption based on solicitor-client privilege to be established, but for the remainder of the records we recommended release, subject to deletion of material properly exemptable as personal information. The Minister maintained the position that the unreleased records were exempt as containing personal information and that they could not be severed.

After further investigation we concluded that although the records did contain some personal information other portions of them did not. Therefore they ought to be released after the record had been severed. We so informed the requestor on September 12, 1989, and with the requestor's consent we filed for judicial review.

The issue is the extent, if any, to which the records can be severed so that any portions not containing personal information can be released. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The National Capital Commission et al (Federal Court No. T-2737-89) Filed November 29, 1989

In March 1988 the applicant asked the National Capital Commission for records showing the classification level under the former standard for the Engineering and Scientific Support Group (EG) which expired in December 1987 and the point rating under the new EG classification standard.

Identical requests sent to 15 other government institutions resulted in release of the information requested. However, the National Capital Commission, while supplying a listing of the EG positions and their classification level under the formal classification standard, denied access to rating by factor under the new classification. The NCC relied on paragraph 21(1)(d) of the Act to deny access. This relates to plans concerning the management of personnel that have not yet been put into operation.

In August 1988 the requestor complained to the Information Commissioner about NCC's refusal to provide the point rating. After discussions with the requestor, an Assistant Commissioner informed the National Capital Commission that he considered the claimed exemption to be invalid. The NCC chairman replied that since no EG position had been converted or affected in any way, the exemption claimed was appropriate and valid until the reclassification plan was put into effect at NCC. With the consent of the complainant we applied for judicial review.

The issue here is whether a new standard for classification approved by Treasury Board but not fully implemented, yet exerting influence and having an effect, can be said to be "not yet in operation". The case is pending before the Court.

The Information Commissioner v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-2766-89) Filed December 5, 1989

In June 1987 the requestor asked Correctional Service of Canada to provide copies of all complaints, grievances, reports and legal opinions relating to mail and its delivery at Warkworth Institution, and the Visit and Correspondence Department since January 1986. By a second request in July 1987 he sought the same material, this time relating to the Food Service Department. The institution refused to disclose the records on the ground that it was personal information and totally exempt under subsection 19(1) of the Act. In August 1987 the requestor complained to the Information Commissioner.

Investigation showed that the first request had produced preliminary severance of the record and the exemption of such specific identifiers as names and registration numbers. We agreed with these deletions, but could not support a subsequent decision to exempt the complete remainder of the records. As no similar severance was done for the second request, again we believed that the total exemption of the records was invalid.

The investigation also showed that the institution had confined itself to records relating to inmate grievances and complaints resolved within the institution. Grievances originating from sources other than inmates, or any grievance finalized at national or regional levels, had not been considered. We reported the results of our investigation to the Solicitor General, recommending that both access requests be re-examined, that the additional relevant records be assembled, and that the records be disclosed subject to the provisions of the Act. The institution then released some records with certain portions exempted, withholding other records entirely. The requestor complained to us that the exemptions invoked under section 19(1) were not proper.

We again conveyed our view to the Solicitor General that severance of the remaining records had not been properly carried out, referring by way of example to the types of records withheld completely. The Solicitor General replied that no further records would be released. We reported to the complainant and with his consent filed an application for judicial review.

At issue is whether the records withheld, or partially withheld, contain personal information. This will entail consideration of whether the names of employees are personal information, dates can be withheld, complaints and grievances of kitchen workers are personal information, and the exemption applies to inmate complaints and grievances that arise from specific circumstances. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration (Federal Court No. T-2844-89) Filed December 8, 1989

On September 1, 1987, the requestor asked the Department of Employment and Immigration for "country background information used by immigration officers in accordance with the policies established for humanitarian and compassionate review of cases rejected under the Refugee Claims Backlog Regulations". In a reply dated June 30, 1988, the Department provided profiles for certain countries, but only parts of the profiles for 11 others. The Government claimed an exemption under subsection 15(1) for the remainder on the basis that release could reasonably be expected to be injurious to international affairs.

In July 1988 the requestor asked us to review the records to determine whether the portions of the records deleted were exemptable. We were given access to the record of the consultations carried on by the Department with the Refugee Status Advisory Committee and the Department of External Affairs. We also obtained and reviewed two documents that constituted the main sources of information provided to immigration officers.

We concluded that the claimed exemptions were not supportable since, in our opinion, disclosure could not reasonably be expected to be injurious to international affairs. Further, we did not believe that the information was described in, or was akin to, the classes of information specified in the paragraphs following the injury test in the subsection. On August 4, 1989, we informed the Minister of our findings, recommending release of the records and suggesting that the release could be accompanied by explanatory notes so that there would be even less likelihood of danger to international affairs. We asked that the records be released on or before August 28, and that during the intervening period we be notified of any action taken to implement our recommendation.

No response had been received by October 20, 1989.On that date we reported the results of our investigation to the requestor. With her consent we applied to the Federal Court for judicial review of the case.

On November 21, 1989, the Minister, by letter to us, refused to disclose the records, stating that release of the information could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs. The Minister further contended that the information in question did not have to fit within any of the enumerated paragraphs of subsection 15(1) in order for the exemption to be valid.

There were two issues in this case. First: would the particular information, if disclosed, meet the harms test provided for by the subsection? Second: must it be of a kind described in, or analogous to, one of the kinds of information described in the paragraphs to that subsection? The Department has agreed to release the disputed records, and the case will be withdrawn.

The Information Commissioner v. The Department of Fisheries and Oceans (Federal Court No. T-674-90) Filed March 14, 1990

In February 1988, the requestor asked the Department of Fisheries and Oceans to provide certain information concerning development of a particular database system. One of the records identified as relevant to that request was a consultant's report which had been prepared for the Department in October, 1987. The institution refused to disclose the report on the ground that it was subject to solicitor/client privilege as described in section 23 of the Act.

During our investigation, we reviewed the report carefully and after interviewing departmental officials and examining the circumstances surrounding the commissioning of the report, we were not satisfied that the dominant purpose for the preparation of the report was litigation involving the Department. No other grounds under the Act were advanced by the Department in support of the exemption of the report.

We reported the results of our investigation to the Minister of Fisheries and Oceans recommending that the report be disclosed. The Minister did not respond to the recommendation but we were advised by officials that there was no proposal to disclose the report. We then reported to the complainant and with his consent filed an application for judicial review.

There are two issues in this case. The first is whether solicitor/client privilege applies only if the dominant purpose for which the report was prepared is litigation involving the Department of Fisheries and Oceans. The second issue is whether the dominant purpose for which the report was prepared is litigation involving the Department. The case is pending before the Court.

ACCESSIBILITY

Knowing how the *Access to Information Act* works and the rights it provides is as important as having the rights in the first place. It is in this spirit that we answer requests for information about the Act and the operations of our office. We distribute publications which promote greater understanding of freedom of information principles and procedures, as do our answers to the many public inquiries we receive on our local and toll-free, long-distance lines, and from those people who visit our office and use our library.

Appearances

As in other years, we accepted as many invitations as possible to address a wide variety of interested groups. This was achieved by having the Information Commissioner, one of the Assistant Commissioners, the Director General of Operations and the General Counsel address a variety of professional, academic and general interest audiences.

The Commissioner, as in past years, conducted regular workshops as part of the career assignment program (CAP) at the Government's Centre for Executive Development in Touraine, Québec, where she also participated in more than a dozen seminars for high-level managers.

Other appearances included the Commissioner's presentation to a group of Southam news editors arranged by the chain's Ottawa member-paper, The Ottawa Citizen; an address to a group of parliamentarians and their aides as part of a seminar organized by the Library of Parliament which included a senior departmental access to information coordinator, and representatives from both the media and the Library of Parliament. Her schedule included appearances in the Ottawa area at the international American Society of Access Professionals (ASAP) Conference and her address to the Canadian Access and Privacy Association (CAPA). Assistant Commissioner Bruce Mann also spoke at these last two functions.

The Commissioner was invited to speak to international professional gatherings in France, Barbados and the United States. Both the Commissioner and General Counsel Paul Tetro attended the International Bar Association Conference in Strasbourg, France. The Commissioner chaired a half-day meeting on the role of the ombudsman, addressing particularly the question of the systemic approach versus the single complaint approach. Mr. Tetro explained the *Access to Information Act* at the section on "Defamation and Media Law." He also visited the Canadian Armed Forces Base at Lahr, West Germany, to explain the Act to personnel there.

In Barbados, the Commissioner participated in a symposium on the role of the Ombudsman. This was convened by the Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies. An ASAP conference and the International Computers and Communications (ICC) forum took the Commissioner to Washington, D.C., on two separate occasions.

The Commissioner lectured to students, faculty members, and other interested parties at the universities of New Brunswick, Fredericton, Western Ontario, London, McGill, Montreal, Queen's, Kingston and Carleton in Ottawa.

The Commissioner spoke on three occasions in Toronto, twice at conferences organized by Riley Information Services. In February she spoke on the topic "Why FOI?" and in September, 1989, she gave the opening address to a seminar on third party implications under access to information legislation. Assistant Commissioner Mann addressed the same seminar on the topic "Trade Secrets and Super-Confidentiality." Finally, the Commissioner was the keynote speaker at the University Ombudsmen's National Conference on June 17, 1989, at the University of Toronto.

The three remaining addresses by the Commissioner were made to media members, and federal and provincial colleagues. The Commissioner made presentations to the Edmonton branch of the Centre for Investigative Journalism, the Access to Information and Privacy Directorate of the Department of Veterans' Affairs in Charlottetown, P.E.I., and to fellow ombudsmen at the Canadian Ombudsman Conference in Québec.

Assistant Commissioner Mann attended corporate information seminars promoted by the "Info-Plus" organization in Toronto. He gave two other presentations to a group of public administration students at the University of Western Ontario, London, and to the IPAC group, Institute for Public Administration in Canada in Ottawa.

Director General of Operations, Célyne Riopel, represented the office on four separate occasions. The Director General attended the annual meeting of staff relations officers from across Canada at Grey Rocks, Québec, and spoke at a one-day conference in Ottawa which examined the ramifications of the new Ontario access legislation. Representatives from the private sector attended the conference along with government officials from provincial and municipal levels and a contingent from the U.S.

The Director General also gave two presentations in Toronto, to the Canadian Institute of Surveying and Mapping and to the Ontario College and University Library Association.

The General Counsel conducted a Public Service Commission workshop in Ottawa to deal with disclosure of assessment materials requested by potential public service candidates.

There is now a large number of individuals who are both knowledgeable in the field of access to information and experienced in the exercise of rights under the Act. The questions asked by our audiences bear witness to that.

Inquiries

Our enquiry statistics include letters, telephone calls and personal meetings we have with individuals at our office. This year we received more than 1,100 inquiries, most of which were via the telephone. Approximately 85 per cent were in English; 15 per cent in French.

Distribution of our publications is not included in the above. Publication requests come from individuals, legal agencies, government institutions, libraries, institutions of higher learning, commissioners and ombudsmen both in Canada and other countries. This year we distributed 461 information kits, including brochures, copies of speeches, and our annual reports. All of our publications are available free of charge.

We were able to answer approximately 75 per cent of the inquiries. Some 21 per cent of all inquiries were referred elsewhere to ensure responses from the most qualified sources. The number of referred calls rises enormously when it includes those subject to the preliminary screening by our receptionists. (We share receptionist and toll-free services with the Office of the Privacy Commissioner.) The name "Information" Commissioner attracts many inquiries that have nothing to do with our mandate and the receptionists try to refer them to more appropriate agencies. Most such calls are referred to Reference Canada (6,642 for 1989-90), the federal government's bilingual telephone referral and basic information service, toll-free throughout Canada. For local numbers of Reference Canada offices and affiliated inquiry centres, consult the Government of Canada section of the blue pages in telephone directories. To assist the public, the main numbers follow:

ALBERTA
Reference Canada
1-800-232-9481

Edmonton - 495-4161
(Telecommunications Device for the Deaf)

BRITISH COLUMBIA
Reference Canada
1-800-663-1381

Vancouver - 666-2560
(Telecommunications Device for the Deaf)

MANITOBA
Citizens' Inquiry Service
1-800-282-8060

Winnipeg - 945-4796
(Telecommunications Device for the Deaf)

NEW BRUNSWICK
New Brunswick Inquiries
1-800-442-4400

NEWWFOUNDLAND
Reference Canada - 1-800-563-2432

St. John's - 772-6226
(Telecommunications Device for the Deaf)

NORTHWEST TERRITORIES
495-2021 -
Reference Canada (Alberta)
collect calls accepted from N.W.T. area code 403 only.

1-800-267-0340 -
Reference Canada (Ottawa) serving area code 819.

NOVA SCOTIA
Reference Canada
1-426-8092

Halifax - 426-6696
(Telecommunications Device for the Deaf)

ONTARIO
Reference Canada

Area Code 613 and the Outaouais (Québec): 1-800-267-0340

Ottawa - 952-0845
(Telecommunications Device for the Deaf)

Area codes 807 & 705: 1-800-461-1664

North Bay - 476-7788 (Telecommunications Device for the Deaf)

Area codes 416 & 519: 1-800-387-0700

Toronto - 973-8099 (Telecommunications Device for the Deaf)

PRINCE EDWARD ISLAND
Island Inquiries
1-368-5050

QUÉBEC
Communication-Québec

Consult blue pages under "Communication-Québec"

1-800-361-9596
(Telecommunications Device for the Deaf)

SASKATCHEWAN
Government Inquiry Centre
1-800-667-7160

Regina - 780-7565
(Telecommunications Device for the Deaf)

YUKON
Yukon Inquiry Centre
1-800-661-0408

We do not intend to discourage inquiries regarding the Access to Information Act and would invite people to contact us and ask to speak to an investigator for help.

We can be reached toll-free long-distance telephone service at 1-800-267-0441.

We also accept and dispatch FAX correspondence form (613) 995-1501. Our address for letters is as follows:

Office of the Information
Commissioner of Canada
Suite 300, Place de Ville, Tower "B"
112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

CORPORATE MANAGEMENT

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, informatics and library services.

Finance

A new computerized budget control system was introduced to improve the control and reporting of financial commitments and expenditures.

The Offices' total resources for the 1989-90 fiscal year were $5,856,000 and 75 person-years, an increase of $765,000 and six person-years over 1988-89. Personnel costs of $4,481,351 and professional and special services expenditures of $715,783 accounted for more than 90 per cent of expenditures. The remaining $560,135 covered all other expenses.

The following are the Offices' expenditures for the period April 1, 1989 to March 31, 1990*

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	1,584,774	1,795,493	505,521	3,885,788
Employee Benefit Plan Contributions	243,000	274,000	79,000	596,000
Transportation and Communication	37,415	84,982	130,684	253,081
Information	24,510	36,699	2,424	63,633
Professional and Special Services	571,499	68,916	51,565	691,980
Rentals	—	2,381	9,926	12,307
Purchased Repair and Maintenance	2,178	13,977	4,256	20,411
Utilities, Materials and Supplies	15,970	14,698	38,448	69,116
Acquisition of Machinery and Equipment	31,560	38,931	62,029	132,520
Other Payments	1,412	3,521	2,626	7,559
TOTAL	**$2,512,318**	**2,333,598**	**886,479**	**5,732,395**

*Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments reflected in the Office's 1989-90 Public Accounts.

Personnel

With a net increase of six person-years in 1989-90, the first time appointment of an Assistant Privacy Commissioner and the end of term for an Assistant Information Commissioner, the personnel program was active this year again. Thirty-eight staffing actions, including the appointment of one senior management position, were processed and a review of all Program Management positions was conducted to apply the new classification standards. The offices also underwent a staffing audit by the Public Service Commission.

Administration

Additional office space was obtained to accommodate the growth of the organization as well as anticipated needs.

Informatics

A local area network was implemented in the Privacy Commissioner's office to facilitate expansion of report and text production. Preliminary work has also been undertaken to address major changes to the dated case management system. A requirement study of the Information Commissioner's case management system was undertaken.

The office has also started a new informatics management infrastructure to meet the growing needs of the organization.

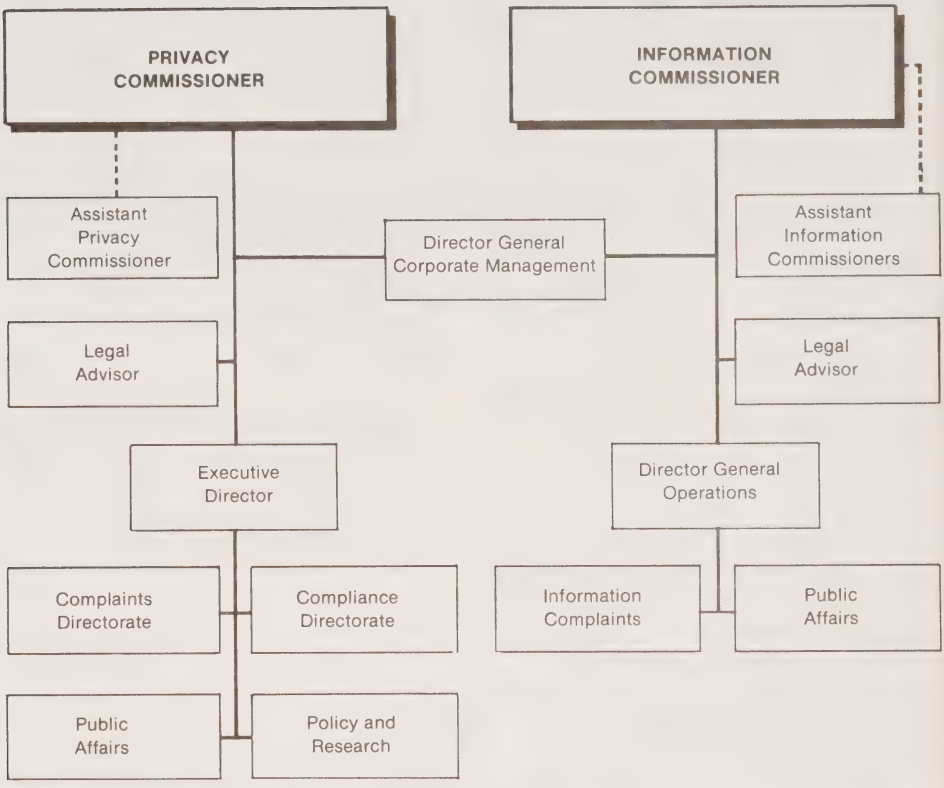
Library

The library supports the programs of both the Information and Privacy Commissioners. It is open to the public.

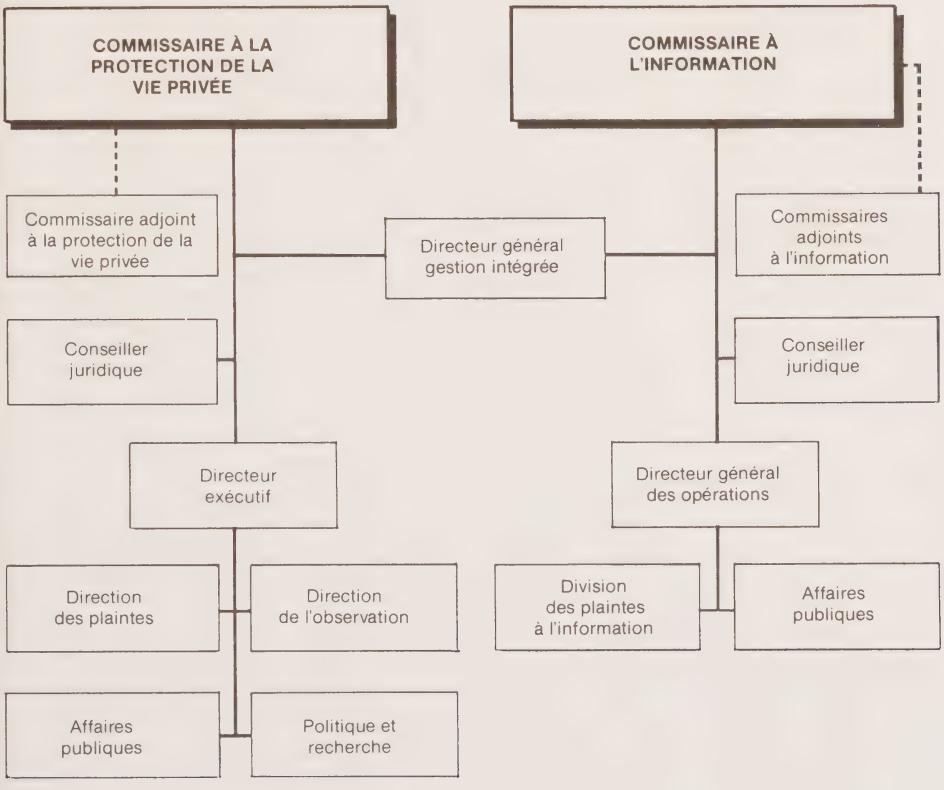
Among the services offered are the provision of interlibrary loans, manual and automated reference and research, and the maintenance of newspaper clipping files. The library acquires and retains national and international material on all aspects of freedom of information, the right to privacy, data protection and the ombudsman function. Comprehensive collections of annual reports on the administration of the Acts, and ombudsman annual reports are also kept.

Automation of library functions is ongoing. Cataloguing of our library collection, enables us to provide efficient, quick production of subject bibliographies, lists of periodicals received, and circulation statistics.

ORGANIZATION CHART



ORGANIGRAMME



Le budget des commissariats pour l'année financière 1989-1990 s'élevait à 5 856 000 $ et à 75 années-personnes, soit une augmentation de 765 000 $ et de 6 années-personnes par rapport à 1988-1989. Les dépenses engagées au titre du personnel (4 481 351 $) et des services professionnels et spéciaux (715 783 $) ont représenté plus de 90 pour 100 des fonds décaissés. Le reste, soit (560 135 $) a servi à couvrir les autres dépenses.

Personnel

Avec une augmentation nette de six années-personnes, la nomination pour la première fois d'un Commissaire adjoint à la protection de la vie privée et la venue à terme du mandat d'un Commissaire adjoint à l'information, le programme du personnel a été fort occupé, encore une fois, au cours de 1989-1990. En effet, ce service a procédé à 38 opérations de dotation, y compris celle d'un poste de haute gestion, ainsi qu'à une revue de tous les postes du groupe de l'administration des programmes (PM) rendue nécessaire par l'entrée en vigueur des nouvelles normes de classification. Les commissariats ont également fait l'objet d'une vérification des opérations de dotation par la Commission de la fonction publique.

Administration

Comme conséquence de la croissance de notre organisme et pour répondre aux besoins futurs, nous avons obtenu de nouveaux locaux.

Informatique

Le Commissariat à la protection de la vie privée s'est doté d'un réseau local qui lui permettra d'augmenter sa production de rapports et de documents.

Des travaux préliminaires ont également été entrepris pour tenir compte des changements majeurs au système de gestion des cas, maintenant désuet. Une étude des besoins du système de gestion des cas du Commissariat à l'information a été entreprise.

Les Commissariats ont aussi commencé une nouvelle infrastructure de gestion informatisée, pour répondre à leurs besoins croissants.

Bibliothèque

La bibliothèque dessert les programmes du Commissariat à la protection de la vie privée et du Commissariat à l'information. Le public y a accès pour fins de consultation.

Parmi les services qu'elle offre, citons les prêts inter-bibliothèques, la documentation et la recherche manuelles et automatisées et la tenue de dossiers thématiques de coupures de presse. La bibliothèque acquiert et conserve des documents canadiens et étrangers sur tous les aspects de la liberté d'accès à l'information, du droit à la vie privée, de la protection des données et de la fonction de protecteur du citoyen. Elle tient également des collections importantes de rapports annuels sur l'administration des lois et de rapports annuels des ombudsmen.

L'informatisation des fonctions de la bibliothèque est en cours. Le catalogage interne en direct de notre collection nous permet de produire rapidement et efficacement des bibliographies thématiques, des listes des périodiques reçus et des statistiques sur la diffusion de documents.

GESTION INTÉGRÉE

La Gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, d'administration, d'informatique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Un nouveau système de contrôle budgétaire informatisé a été mis en place afin d'améliorer le suivi et les rapports relatifs aux engagements financiers et aux dépenses.

Ci-dessous les dépenses des commissariats pour la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990*

	Information	Vie Privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	1 585 156	1 794 669	505 526	3 885 351
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	243 000	274 000	79 000	596 000
Transports et communications	36 925	86 040	130 663	253 628
Information	25 133	36 699	2 394	64 226
Services professionnels et spéciaux	595 374	68 916	51 493	715 783
Location	—	2 381	10 588	12 969
Achats de services de réparation et d'entretien	2 185	14 271	4 256	20 712
Services publics, fournitures et approvisionnements	16 064	14 330	37 974	68 368
Acquisition de machines et d'équipement	31 562	38 933	62 031	132 526
Autres dépenses	1 474	3 521	2 711	7 706
TOTAL	**2 536 873**	**2 333 760**	**886 636**	**5 757 269**

*Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1989-1990 traitant des Commissariats.

TERRE-NEUVE - Référence Canada
1-800-563-2432

St. John's - 772-6226
(appareil de télécommunications pour sourds)

TERRITOIRES DU NORD-OUEST - 495-2021
Référence Canada (Alberta) accepte les appels à frais virés provenant des T.-N.-O., indicatif régional 403 seulement.

1-800-267-0340 -
Référence Canada (Ottawa) pour l'indicatif régional 819.

YUKON
Renseignements - Yukon
1-800-661-0408

Nous ne souhaitons pas dissuader les gens de se renseigner au sujet de la Loi sur l'accès à l'information. Tous peuvent nous téléphoner et demander à parler à un enquêteur. Les appels interurbains peuvent être adressés gratuitement au 1-800-267-0441. De plus, nous recevons et expédions des correspondances par télécopieur au (613) 995-1501. Notre adresse postale est la suivante :

Commissariat à l'information du Canada
Pièce 300, Place de Ville, tour «B»
112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

ALBERTA
Référence Canada
1-800- 232-9481

Edmonton - 495-4161
(appareil de télécommunications pour sourds)

COLOMBIE-BRITANNIQUE
Référence Canada
1-800-663-1381

Vancouver - 666-2560
(appareil de télécommunications pour sourds)

ILE-DU-PRINCE-EDOUARD
Renseignements de l'île
1-368-5050

MANITOBA
Service de renseignement au public
1-800-282-8060

Winnipeg - 945-4796
(appareil de télécommunications pour sourds)

NOUVEAU-BRUNSWICK
Renseignements Nouveau-Brunswick
1-800-442-4400

NOUVELLE-ECOSSE
Référence Canada
1-426-8092

Halifax - 426-6696
(appareil de télécommunications pour sourds)

ONTARIO
Référence Canada
Indicatif régional 613 et l'Outaouais
(Québec)1-800-267-0340

Ottawa - 952-0845
(appareil de télécommunications pour sourds)

Indicatifs régionaux 807 et 705:
1-800-461-1664

North Bay - 476-7788
(appareil de télécommunications pour sourds)

Indicatifs régionaux 416 et 519:
1-800-387-0700

Toronto - 973-8099
(appareil de télécommunications pour sourds)

QUEBEC
Communication Québec

Consulter les pages bleues sous «Communication-Québec»

1-800-361-9596
(appareil de télécommunications pour sourds)

SASKATCHEWAN
Centre de renseignements gouvernementaux
1-800-667-7160

Regina - 780-7565
(appareil de télécommunications pour sourds)

Pour sa part, l'Avocat général a dirigé un atelier de la Commission de la fonction publique, à Ottawa, sur la divulgation des documents sur les évaluations, c'est-à-dire l'éventualité que des candidats à la fonction publique puissent les demander.

Il y a maintenant de nombreuses personnes qui à la fois connaissent le domaine de l'accès à l'information et possèdent une expérience dans l'exercice de les droits en vertu de la Loi. Les questions que nous posent nos auditoires en témoignent éloquemment.

Demandes de renseignements

Dans nos chiffres concernant les demandes de renseignements, nous englobons les lettres, les appels téléphoniques et les visites personnelles à nos bureaux. Cette année, nous avons reçu plus de 1100 demandes, la plupart par téléphone. Environ 85 pour 100 étaient formulées en anglais, et 15 pour 100, en français.

La diffusion de nos publications est comptabilisée séparément dans nos statistiques. Des particuliers, des organismes juridiques, des institutions gouvernementales, des bibliothèques, des établissements de haut savoir, ainsi que d'autres commissaires et protecteurs du citoyen nous ont demandé des documents. Nous avons distribué, tant au Canada qu'à l'étranger, 461 ensembles de documents composés de brochures, de copies de discours et de nos rapports annuels. Toutes nos publications sont offertes gratuitement.

Nous avons pu répondre à approximativement 75 pour 100 des demandes de renseignements. Environ 21 pour 100 ont dû être référés ailleurs, afin que les réponses soient apportées par les personnes les plus qualifiées. Si l'on tient compte du premier filtrage fait par nos réceptionnistes, le nombre d'interlocuteurs référés ailleurs augmente considérablement. (Nous partageons les services de réception et d'appels sans frais avec le Commissariat à la protection des renseignements personnels.) La désignation de Commissaire à «l'information» génère beaucoup de questions qui n'ont rien à voir avec nos fonctions. Les réceptionnistes s'efforcent de guider les gens vers les organismes appropriés. La plupart du temps, nous leur conseillons de s'adresser à Référence Canada (6 642 en 1989-1990), le service bilingue d'information et d'aiguillage téléphonique de l'administration fédérale. Les numéros à composer, sans frais partout au Canada, figurent dans les pages bleues des annuaires téléphoniques locaux. Pour aider le public, nous en citons les principaux ci-dessous :

Forces armées canadiennes, à Lahr, en Allemagne de l'Ouest, où il a expliqué la Loi aux membres du personnel.

À la Barbade, le Commissaire a participé à un colloque sur le rôle de l'ombudsman. Cette conférence était organisée par l'Institute of Social and Economic Research de l'University of the West Indies. De plus, une conférence d'ASAP et une autre de l'International Computers and Communications (ICC) ont amené à deux reprises le Commissaire à Washington.

Le Commissaire a parlé devant les étudiants, les membres du corps professoral et d'autres personnes intéressées dans les universités suivantes : Nouveau-Brunswick à Frédéricton, Western Ontario à London, McGill à Montréal, Queen's à Kingston et Carleton à Ottawa.

Madame Hansen a prononcé trois allocutions à Toronto. À deux reprises, elle a pris la parole lors de conférences organisées par l'entreprise Riley Information Services. En février elle a parlé sur le thème suivant : «Pourquoi la liberté d'accès à l'information?», et en septembre 1989 elle a prononcé le discours liminaire lors d'un colloque sur les conséquences des lois sur l'accès à l'information pour les tiers. Le Commissaire adjoint Mann a aussi parlé dans le cadre du même colloque, sur le caractère ultra-confidentiel des secrets industriels. Enfin, le Commissaire a prononcé l'une des allocutions principales lors de la conférence nationale des ombudsmen d'université, le 17 juin 1989, à l'Université de Toronto.

Les trois dernières communications du Commissaire s'adressaient aux membres des médias et à des collègues fédéraux et provinciaux. Elle a en effet parlé devant la section d'Edmonton du Centre pour le journalisme d'enquête, devant les membres de la Section de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du ministère des Anciens combattants, à Charlottetown (Î. P.-É.) et devant ses collègues ombudsmen à la Conférence canadienne des protecteurs du citoyen, à Québec.

Le Commissaire adjoint Mann a pris part à plusieurs colloques d'information pour les grandes sociétés mises en oeuvre par «Info-plus», un organisme de Toronto. Il a prononcé deux autres communications devant un groupe d'étudiants en administration publique à l'université de Western Ontario à London, et devant un groupe de l'Institut d'administration publique du Canada, à Ottawa.

Le Directeur général des opérations, Célyne Riopel, a représenté le Commissariat à quatre reprises. Elle a participé à la réunion annuelle des agents de relations de travail de tout le Canada, à Grey Rocks (Québec). Elle a également parlé lors d'une conférence d'une journée à Ottawa qui portait sur les conséquences des nouvelles lois sur l'accès à l'information ontarienne. Cet événement réunissait des membres du secteur privé ainsi que des fonctionnaires provinciaux et municipaux et un certain nombre de spécialistes américains.

Le Directeur général a aussi présenté deux communications à Toronto, l'une à l'Association canadienne des sciences géodésiques et cartographiques et l'autre à l'Ontario College and University Library Association.

ACCESSIBILITÉ

Pour se prévaloir de la Loi sur l'accès à l'information il est capital d'en comprendre les mécanismes et de savoir quels droits elle procure. C'est l'idée qui nous anime lorsque nous répondons aux demandes de renseignements sur la Loi et les activités de notre Commissariat. Nous diffusons des publications qui favorisent une meilleure compréhension des principes et des rouages entourant la liberté d'accès à l'information. Les réponses que nous donnons aux nombreuses questions du public jouent le même rôle. Ces demandes de renseignements nous parviennent par appel téléphonique local, sans frais ou interurbain ou émanent des personnes qui visitent nos bureaux et notre bibliothèque.

Présentations

Cette année encore, nous avons accepté autant d'invitations que possible et avons rencontré des groupes de toutes sortes. Au cours de l'année visée par notre rapport, la Commissaire à l'information, l'un des Commissaires adjoint, le Directeur général des opérations et l'Avocat général ont accepté de parler devant toute une gamme d'auditoires de spécialistes, de professeurs d'université et de membres du public.

Le Commissaire a présenté comme par les années précédentes plusieurs communications dans la région de la Capitale nationale. Elle a dirigé un certain nombre d'ateliers prévus au programme des Cours et affectations de perfectionnement (CAP) au Centre de perfectionnement des cadres du gouvernement fédéral, à Touraine (Québec). Elle a également participé à plus d'une douzaine de séminaires organisés au Centre à l'intention des hauts gestionnaires.

Le Commissaire a pris la parole devant un groupe de rédacteurs en chef des journaux membres de Southam News, cette rencontre fut organisée par le Ottawa Citizen, qui appartient à cette chaîne. Elle a de plus, parlé devant un certain nombre de parlementaires et de leurs assistants. Cette allocution s'inscrivait dans un séminaire organisé par la Bibliothèque du Parlement, qui comprenait aussi une table ronde réunissant la Commissaire, un coordonnateur de l'accès à l'information de haut niveau et des représentants des médias et de la Bibliothèque du Parlement. Dans la région d'Ottawa, elle a pris part à la conférence internationale de l'American Society of Access Professionals. Elle a aussi prononcé une allocution devant l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (ACAP). Le Commissaire adjoint Bruce Mann a également pris la parole lors de ces deux dernières conférences.

Le Commissaire a été invité à présenter des communications dans quelques autres réunions internationales de spécialistes, en France, à la Barbade et aux États-Unis. Le Commissaire et l'Avocat général, M. Paul Tetro, se sont rendus à Strasbourg en France, pour la conférence de l'Association internationale du barreau. Le Commissaire y a présidé une réunion de section d'une demi journée sur le rôle de l'ombudsman. Elle y a abordé, entre autres thèmes, la question de l'opposition entre la méthode systémique et celle de l'instruction individuelle des plaintes. M. Tetro a expliqué la *Loi sur l'accès à l'information* canadienne au groupe de travail chargé d'étudier le droit relatif à la diffamation et aux médias. Il a aussi été invité à se rendre sur la base des

Le 21 novembre 1989, le ministre nous a fait parvenir une lettre dans laquelle il disait refuser de divulguer les documents, car la communication des éléments d'information en question risquait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. Le ministre soulignait en outre qu'il n'était pas indispensable que les renseignements correspondent exactement à l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 15(1) pour que l'exception soit valide.

Cette affaire comporte deux questions. Premièrement : les éléments d'information en cause, s'ils étaient divulgués, entraîneraient-ils les préjudices dont il est question dans le paragraphe? Deuxièmement : est-il nécessaire que les éléments d'information correspondent, ou soient analogues, aux catégories de renseignements dont la description figure dans les alinéas de ce paragraphe? Le ministère a depuis accepté de divulguer les documents en litige et le recours sera retiré.

Commissaire à l'information c. le ministère des Pêches et des Océans (Cour fédérale n° T-674-90) Demande déposée le 14 mars 1990

En février 1988, le requérant a demandé au ministère des Pêches et Océans de lui transmettre des renseignements concernant l'élaboration d'un certain système de base de données. L'un des documents défini comme répondant à cette demande était le rapport d'un expert-conseil qui avait été établi pour le compte du ministère en octobre 1987. L'institution a refusé de communiquer le rapport, affirmant qu'il était visé par l'article 23 de la Loi, où il est question du secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Notre enquête nous a amenés à examiner soigneusement le rapport en question et à interroger des fonctionnaires du ministère. Ayant soupesé les circonstances qui avaient poussé le ministère à commander ce document, nous n'étions pas convaincus que le motif principal ait été un litige impliquant le ministère. Or, aucun autre motif prévu dans la Loi n'avait été invoqué par le ministère pour appuyer la non-communication du rapport.

Nous avons fait connaître les résultats de notre enquête au ministre des Pêches et Océans, lui recommandant de communiquer le rapport. Le ministre n'a pas répondu à notre recommandation, mais nous avons été informés par les fonctionnaires qu'aucune communication du rapport n'était prévue. Nous avons alors transmis notre compte rendu au plaignant et, avec son consentement, avons exercé un recours en révision judiciaire.

Cette affaire comporte deux problèmes. Le premier est le suivant : le secret professionnel qui lie un avocat à son client concerne-t-il uniquement les cas où l'objectif majeur qui a présidé à l'élaboration d'un document est un litige impliquant un ministère (ici, celui des Pêches et Océans)? Quant à la seconde question, c'est celle de savoir si l'objectif principal de l'élaboration du rapport était bel et bien un litige impliquant le ministère. L'affaire est devant la Cour.

Les documents retenus, en tout ou en partie, contiennent-ils des renseignements personnels? Pour répondre à cette question il faudra se demander si le nom des employés constitue un renseignement personnel, si les dates peuvent être soustraites à la communication, si les plaintes et les griefs des employés des cuisines constituent des renseignements personnels et si l'exception s'applique aux plaintes et griefs des détenus qui découlent de circonstances particulières. L'affaire est devant la Cour.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n° T-2844-89) Demande déposée le 8 décembre 1989

Le 1er septembre 1987, la requérante a demandé au ministère de l'Emploi et de l'Immigration de lui communiquer les (traduction) «renseignements de base concernant les pays» utilisés par les agents d'immigration (traduction) «conformément aux politiques établies au sujet de l'examen, pour motifs humanitaires et compatissants, des demandes rejetées, aux termes du Règlement sur l'arriéré des revendications du statut de réfugié». Dans une réponse du 30 juin 1988, le ministère lui a fourni un certain nombre de profils de pays. Toutefois, dans onze cas, les documents avaient été tronqués. Le gouvernement affirmait avoir soustrait certaines parties des documents à la communication en se prévalant du paragraphe 15(1). Leur communication, affirmait-il, risquait vraisemblablement de porter préjudice aux affaires internationales.

En juillet 1988, la requérante nous a demandé d'examiner les documents en question afin de déterminer si les parties supprimées entraient effectivement dans le champ d'une exception. Nous avons pu consulter le compte rendu des consultations tenues entre le ministère, le Comité consultatif du statut de réfugié et le ministère des Affaires extérieures. Nous avons également obtenu et examiné deux documents qui constituent, en fait, les principales sources de renseignements fournies aux agents d'immigration.

Les exceptions invoquées, avons-nous conclu, n'étaient pas soutenables. En effet, nous estimions que la divulgation des éléments d'information ne risquait vraisemblablement pas de porter préjudice aux affaires internationales. Qui plus est, nous n'estimions pas que les renseignements en question correspondaient, ni se rapprochaient, des catégories de renseignements évoquées dans les alinéas qui font suite à la mention de préjudice dans le paragraphe. Le 4 août 1989, nous avons informé le ministre de nos conclusions, lui recommandant de communiquer les documents et lui suggérant d'accompagner sa communication de notes explicatives, de façon à réduire encore toute possibilité de préjudice aux affaires internationales. Nous demandions alors que les documents soient divulgués le ou avant le 28 août et que l'on nous informe de toutes les mesures prises dans l'intervalle en vue d'appliquer notre recommandation.

Le 20 octobre 1989, nous n'avions reçu aucune réponse. Ce jour-là nous avons transmis les résultats de notre enquête à la requérante. Avec son consentement, nous avons déposé devant la Cour fédérale un recours en révision judiciaire de l'affaire.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale n° T-2766-89) Demande déposée le 5 décembre 1989

En juin 1987, le requérant a demandé à Service correctionnel Canada de lui transmettre copie de tous les griefs, plaintes, rapports et opinions juridiques établis depuis janvier 1986 et concernant le courrier et sa distribution dans l'établissement de Warkworth, ou concernant le département des visites et des correspondances de ce même établissement. Dans une seconde demande, datée de juillet 1987, il a demandé les mêmes éléments d'information, mais, cette fois, à propos du département des services alimentaires. L'institution a refusé de divulguer les documents, faisant valoir qu'il s'agissait de renseignements personnels entièrement soustraits à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. En août 1987, le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information.

L'enquête nous a appris que, dans le cas de la première demande, des suppressions avaient été pratiquées dès le départ dans le document de façon à en retirer certains éléments précis, comme les noms et les numéros matricule de certaines personnes. Nous avons approuvé ces suppressions. Nous n'avons toutefois pas pu reconnaître le bien-fondé de la décision subséquente qui soustrayait à la divulgation tous les autres documents. Comme aucune suppression analogue n'avait été effectuée dans le cas de la deuxième demande, nous avons ici encore jugé invalide l'application d'une exception à la totalité des documents.

De plus, d'après l'enquête, l'institution avait restreint sa réponse aux documents concernant les griefs et les plaintes de détenus qui avaient été résolus à l'intérieur de l'établissement. Les doléances émanant de sources autres que les détenus, ou dont le règlement avait eu lieu au niveau national ou régional, n'avaient pas été considérées. Nous avons informé le Solliciteur général des résultats de notre enquête, et recommandé que les deux demandes de communication soient réexaminées et que les autres documents en question soient réunis et divulgués, sous réserve des dispositions de la Loi. L'institution a alors débloqué un certain nombre de documents après en avoir supprimé certaines parties et il en a soustrait certains autres dans leur totalité. Dans sa plainte à notre Commissariat, le plaignant a soutenu que les exceptions invoquées en vertu du paragraphe 19(1) ne s'appliquaient pas.

Encore une fois, nous avons soutenu auprès du Solliciteur général que les prélèvements qui s'imposaient n'avaient pas été pratiqués dans les documents restants. Nous avons cité, comme exemple à l'appui, les catégories de documents qui avaient été entièrement soustraits à la communication. Le Solliciteur général a répondu qu'aucun autre document ne serait divulgué. Nous avons fait rapport au plaignant et, avec son consentement, avons exercé un recours en révision judiciaire.

Ayant poussé notre enquête, nous en sommes arrivés à la conclusion que les documents contenaient bel et bien des renseignements personnels, mais que certaines parties n'en contenaient pas. Celles-ci devaient donc être prélevées et communiquées. Nous avons informé le requérant de notre conclusion le 12 septembre 1989 et, avec son consentement, avons exercé un recours en révision.

Il s'agit de savoir dans quelle mesure, s'il y a lieu, les documents peuvent être amputés de façon à ce que toutes les parties ne contenant aucun renseignement personnel puissent être communiquées. L'affaire est devant la Cour.

Commissaire à l'information c. la Commission de la Capitale nationale et al (Cour fédérale n° T-2737-89) Demande déposée le 29 novembre 1989

En mars 1988, le requérant a demandé à la Commission de la Capitale nationale de lui communiquer des documents portant sur le niveau de classification du groupe du Soutien technologique et scientifique (EG), selon l'ancienne norme expirée en décembre 1987, ainsi que la cotation numérique prévue pour le groupe EG dans la nouvelle norme de classification.

Le requérant a déposé la même demande auprès de 15 autres institutions fédérales. Les renseignements demandés lui ont été communiqués. Toutefois, la Commission de la Capitale nationale, bien qu'ayant fourni la liste des postes EG et de leurs niveaux de classification selon l'ancienne norme, a refusé de communiquer la cotation par facteurs prévue dans la nouvelle norme. En cela, la CCN s'est appuyée sur l'alinéa 21(1) d) de la Loi. Cette disposition concerne les projets relatifs à la gestion du personnel qui n'ont pas encore été mis en oeuvre.

En août 1988 le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information du refus de la CCN de lui fournir la cotation numérique. Après un certain nombre d'entretiens avec le requérant, un Commissaire adjoint a informé la Commission de la Capitale nationale qu'il estimait invalide l'exception invoquée. La Présidente de la CCN, pour sa part, a soutenu l'opinion suivante : comme aucun poste d'EG n'avait été transposé ou attribué de quelque façon, l'exception invoquée restait appropriée et valide tant que le plan de reclassification ne serait pas mis en oeuvre à la CCN. Avec le consentement du plaignant nous avons exercé un recours en révision judiciaire.

Peut-on dire d'une nouvelle norme de classification, approuvée par le Conseil du Trésor mais non complètement en vigueur, quoi qu'exerçant une influence et ayant des effets, qu'elle n'a «pas encore été mis[e] en oeuvre». L'affaire est devant la Cour.

Le ministre a continué de refuser de communiquer quelque autre renseignement. Avec le consentement du plaignant, nous avons exercé le recours en révision judiciaire.

Bien que tous les documents soient différents les uns des autres, dans chaque cas, la question fondamentale est de savoir si le document contient des renseignements d'affaires de nature confidentielle et, dans l'affirmative, si sa divulgation risque vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité. Pour l'un des documents, il faut savoir s'il a été obtenu d'une province sous le sceau du secret et, pour un autre, s'il a été sollicité par le gouvernement. L'affaire est actuellement devant la Cour.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n° T-2295-89) Demande déposée le 27 octobre 1989

Le 10 juillet 1986, un requérant a demandé que lui soient communiqués tous les renseignements conservés par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration sur six personnes qui, disait-il, avaient immigré au Canada au cours de l'après-guerre et (traduction) «étaient associées de façon quelconque à de présumés crimes de guerre». Des demandes analogues ont été soumises à huit autres institutions fédérales. Le 9 septembre 1986, le requérant s'est plaint du retard que le ministère mettait à lui répondre.

En décembre 1986, le ministère a divulgué un certain nombre de documents, affirmant qu'ils étaient les seuls éléments d'information communicables à ce moment-là et qu'il lui fallait consulter d'autres institutions fédérales à propos de documents relatifs à deux des personnes visées par la demande. Le requérant a déposé une plainte à notre Commissariat le 23 décembre 1986.

Par la suite, à quatre reprises, d'autres documents lui ont été communiqués après de longues négociations. En février 1987, le gouvernement a soutenu que les documents concernant deux personnes devaient être soustraits à la communication, parce qu'ils contenaient des renseignements personnels. Le gouvernement a aussi invoqué d'autres exceptions en vertu du paragraphe 15(1), affirmant qu'une communication des renseignements contenus dans les documents risquait vraisemblablement de porter préjudice à la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

Nous avons recommandé au ministre de retirer ses prétentions à l'exception prévue au paragraphe 15(1). Le ministre y a consenti. Nous jugions fondée une exception applicable au secret professionnel qui lie l'avocat à son client. Pour ce qui concerne le reste des documents, toutefois, nous avons recommandé la communication, moyennant prélèvement des éléments pouvant faire l'objet d'une exception en tant que renseignements personnels. Le ministre a maintenu sa position, à savoir que les documents non communiqués tombaient sous le coup d'une exception parce qu'ils contenaient des renseignements personnels, et qu'ils ne pouvaient faire l'objet de prélèvements.

Le 6 octobre 1989, les documents n'avaient toujours pas été communiqués. Nous avons alors écrit au plaignant pour lui offrir d'exercer un recours en révision judiciaire devant la Cour fédérale. Le plaignant a accepté. Il a de plus décidé qu'il comparaîtrait lui-même en tant que partie au recours. La demande de révision a été déposée le 13 octobre 1989. Le 19 octobre, le ministre a informé le requérant qu'il refusait de divulguer 530 pages des documents qui avaient été réunis, mais que les autres seraient mis à sa disposition le 26 octobre au plus tard. Ce qui fut fait. Avec l'accord de toutes les parties, le recours en révision a alors été retiré.

En ce moment, nous instruisons la plainte du requérant à propos de la non-divulgation des 530 pages déjà mentionnées.

Commissaire à l'information c. le ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires) (Cour fédérale n° T-2036-89) Demande déposée le 5 octobre 1989

En janvier 1987, le requérant a demandé au Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (BPAR) de lui communiquer des documents concernant l'éventuelle privatisation de Petro Canada, datés ou pris en considération après le 4 septembre 1984. Le BPAR lui a transmis certains documents, invoquant l'exclusion et certaines exceptions pour retenir le reste. Le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information en mai 1987. Nous avons longuement discuté de la question avec le BPAR et certains autres documents ont alors été divulgués. De l'avis du Commissaire, parmi les documents retenus, certains avaient été soustraits à la divulgation en vertu d'une exclusion ou d'une exception valide, mais ce n'était pas le cas de tous les documents.

Le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires a invité trois tiers à faire leurs observations. Tous se sont opposés à la communication d'autres documents, en vertu des alinéas 20(1) b) et c) de la Loi, qui concernent l'exception obligatoire applicable aux renseignements d'affaires, de nature confidentielle, fournis au gouvernement par un tiers et aux renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité.

Nous n'étions pas d'accord pour dire que l'un des documents avait été obtenu sous le sceau du secret auprès d'une province ou de l'une de ses institutions. Nous ne reconnaissions donc pas le recours à l'exception prévue à l'alinéa 13(1) c). Des exceptions, avons-nous déclaré, auraient pu s'appliquer à certaines portions de l'un des documents, mais sa totalité ne pouvait être soustraite à la divulgation. Dans certains autres, croyions-nous, une partie des renseignements n'était pas de nature confidentielle, puisque le public y avait accès ou qu'ils figuraient dans des rapports annuels de sociétés faciles à obtenir. Nous estimions aussi que le risque de perte financière ou de préjudice à la compétitivité n'avait pas été suffisamment démontré. De plus, nous avons déclaré que l'un des documents en question, n'ayant pas été sollicité, ne comportait aucune obligation au secret.

Quant aux documents visés par la troisième demande, ils avaient été réunis dès le 21 mars 1989, pour fins de réponse à la première demande. Il n'était pas nécessaire de procéder à des consultations, mais la communication avait été retardée jusqu'à ce que le ministère ait terminé son examen.

Dans une lettre du 9 juin 1989, nous avons annoncé les résultats de notre enquête au ministre, lui recommandant que les documents soient divulgués sans délai, sous réserve des exceptions de la Loi. Nous demandions d'être avisés, le 20 juin au plus tard, des mesures prises ou envisagées pour donner suite à cette recommandation. Dans une réponse du 11 juin 1989, le ministère nous a affirmé qu'il attendait à répondre à la première et à la troisième demandes avant le 31 juillet. Toutefois, il se trouvait dans l'impossibilité de donner une date estimative concernant sa réponse à la deuxième demande.

Nous avons exercé le recours en révision judiciaire le 28 juillet 1989. Trois jours plus tard, le ministre a divulgué les documents visés par chacune des trois demandes, après en avoir supprimé certaines parties, en application des exceptions de la Loi. Le requérant a accepté le retrait du recours en révision, mais il a porté plainte au sujet des exceptions invoquées. Cette nouvelle plainte fait l'objet d'une enquête.

Commissaire à l'information c. le ministre des Finances (Cour fédérale n° T-2103-89) Demande déposée le 13 octobre 1989

Dans une demande du 10 mars 1989, un requérant a demandé au ministre des Finances de lui communiquer des documents concernant le niveau des taux d'intérêt, celui du déficit et celui de la dette nationale, prévus pour les années 1989 et suivantes, dont le gouvernement était en possession avant l'élection de novembre 1988. Le ministère a demandé une prorogation de délai de 90 jours, invoquant la grande quantité de documents à consulter. L'échéance se trouvait ainsi reportée au 13 juillet 1989. Le 25 juillet 1989, le requérant s'est plaint qu'il ne recevait plus de nouvelles de sa demande. Le ministère a alors fourni à notre enquêteur des documents démontrant que, le 5 juillet 1989, des documents définis comme visés par la demande avaient été transmis par les fonctionnaires du ministère à leur coordonnateur de l'accès à l'information. Des suggestions d'exceptions les accompagnaient.

Le 17 août 1989, nous avons informé le ministre que nous jugions la plainte pour retard bien fondée. Nous lui recommandions de divulguer les documents sans délai, sous réserve des exceptions applicables, et lui demandions de nous informer, avant le 31 août, des mesures prises ou envisagées. Le 20 septembre 1989, n'ayant reçu aucune réponse, l'un des Commissaires adjoints a téléphoné au cabinet du ministre pour se renseigner. On lui a alors assuré que sept jours supplémentaires suffiraient au ministre pour examiner et divulguer les documents.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (Cour fédérale n° T-1987-88) Demande déposée le 20 octobre 1988

Cette affaire a été exposée dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 102). Elle concerne la communication de certains documents qui avait été retenus en attendant l'issue d'un recours en révision devant la Cour fédérale en vertu de l'article 44 qui portait sur une question analogue. Lorsque la Cour eut conclu que le refus de divulguer les documents en question dans l'autre affaire n'était pas justifié, les documents demandés ont été communiqués, et le recours a été retiré.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale et al (Cour fédérale n° T-333-89) Demande déposée le 17 février 1989

Le Rapport annuel de 1988-1989 contient un résumé de cette affaire (page 100). La question en litige est la suivante : le ministère est-il contrevenu à l'article 19 de la Loi en refusant de divulguer les photographies et les identités des membres d'une de ses unités? L'affaire a été entendue le 31 janvier 1990 par le juge McNair, qui a remis le prononcé de sa décision. Avant qu'une décision ne puisse être rendue, le ministère a constaté que l'une des photographies avait déjà été publiée. Ce dernier a accepté de divulguer toutes les photographies. La Cour a ordonné la divulgation des photographies ainsi que de l'identité des individus impliqués.

Commissaire à l'information c. le ministre des Finances (Cour fédérale n° T-1566-89) Demande déposée le 28 juillet 1989

Le requérant a présenté trois demandes afin d'obtenir communication de certains documents du ministère des Finances. Les deux premières portent la date du 27 janvier 1989, et la troisième celle du 28 février 1989. Le 10 mars, le gouvernement a informé le requérant que certains des documents demandés exigeaient des consultations et qu'il faudrait du temps supplémentaire pour accéder à sa première demande de communication. On lui a également appris que la plupart des documents visés par sa troisième demande avaient été réunis, que les autres seraient trouvés sous peu.

Le 20 avril 1989, le requérant a porté plainte au sujet des retards. Ayant fait enquête, nous avons appris que la première demande avait donné lieu à des consultations avec le Bureau du Conseil privé et que ces consultations avaient pris fin le 10 avril 1989. La communication avait alors été reportée en attendant le résultat d'un examen en cours à l'intention du ministère des Finances.

Nous avons aussi appris qu'aucune consultation n'avait été tenue à propos de la deuxième demande, et que le retard dans le traitement de celle-ci était attribuable aux «exigences du service» du ministère.

La Cour a été saisie de deux questions. Premièrement, le rapport contient-il des renseignements scientifiques ou techniques de nature confidentielle au sens de l'alinéa 20(1) b)? Deuxièmement, le rapport devrait-il être communiqué pour des raisons d'intérêt public concernant la santé publique? Si cet intérêt public justifie nettement les conséquences éventuelles de la communication pour le tiers : pertes ou profits financiers atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins, le document serait communiquable en application du paragraphe 20(6) de la Loi. Cette affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n° T-1583-88) Demande déposée le 18 août 1988

Dans cette affaire, le ministère a refusé de communiquer les rapports d'inspection concernant certaines usines étrangères d'emballage de produits carnés. La question en litige était de savoir si le paragraphe 15(1) constituait une justification de la non-divulgation de ces documents. L'affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 94). Le gouvernement a communiqué les documents avant que la Cour commence ses audiences, et l'affaire a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n° T-1758-88) Demande déposée le 14 septembre 1988

Le Rapport annuel de 1988-1989 renferme un résumé de cette affaire (page 97). Elle porte sur le refus du ministère de communiquer des renseignements concernant les avis de nouvelles cotisations qui ont été donnés aux compagnies canadiennes d'assurance-vie. La non-divulgation est-elle requise par l'article 24 de la Loi? L'affaire devait être entendue par la Cour fédérale le 7 mars 1990. Elle a toutefois été retirée, après que le ministère eut divulgué les renseignements demandés.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n° T-1885-88) Demande déposée le 4 octobre 1988

Nous avons rendu compte de cette affaire dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 95). Il s'agit de savoir si les rapports d'inspection sur l'état de certaines usines européennes d'emballage de produits carnés peuvent être soustraits à la divulgation en vertu du paragraphe 15(1). Le ministère a déposé des éléments de preuve qui sont actuellement sous examen. L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale (Cour fédérale n° T-746-88) Demande déposée le 27 avril 1988

L'exposé de cette affaire figure dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 93). La question en litige est la suivante: l'institution fédérale qui invoque l'exception prévue à l'article 15 est-elle tenue d'informer le requérant de l'alinéa précis sur lequel elle se fonde? L'affaire a été entendue par le juge Reed le 19 février 1990. Dans son jugement, rendu le 22 février, Mme Reed a conclu que, dans le contexte de l'article 15, il n'était pas nécessaire de préciser quel alinéa était invoqué. Toutefois, la Cour a ordonné que l'avis de refus (traduction) «...indique, pour chaque document soustrait à la communication, lequel (ou lesquels) des risques suivants a motivé le refus de divulguer : (1) préjudice aux affaires internationales; (2) préjudice à la défense du Canada ou d'un État allié ou associé au Canada; (3) préjudice au repérage, à la prévention ou à la suppression d'activités subversives ou hostiles».

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cour fédérale n° T-895-88) Demande déposée le 17 mai 1988

Un exposé de cette affaire est contenu dans le Rapport annuel de 1988-1989 (page 101). Il s'agit de savoir si le refus par le ministère de divulguer un document est autorisé par les alinéas 20(1) b) ou c) de la Loi. Ce document permettrait de connaître le plus important quota individuel d'importation de fromage de 1985. De nouvelles dépositions sous serment, y compris la transcription des contre-interrogatoires des témoins experts, ont été présentées. L'affaire a été entendue le 21 mars 1990 par Monsieur le juge Denault, qui a remis le prononcé de sa décision.

ICI Americas Inc. et al. c. la Reine et al (Cour fédérale n° T-1116-88) Demande déposée le 10 novembre 1988

En 1987, le requérant a demandé au ministère de l'Agriculture de lui communiquer certains documents, dont une étude concernant la neurotoxicité. Le requérant s'est plaint au Commissaire que le ministère ne lui avait pas communiqué les documents demandés.

Pendant le cours de notre enquête, le ministère a avisé un tiers qu'il se proposait de divulguer le rapport demandé. Le tiers a alors exercé un recours aux termes de l'article 44 afin d'empêcher la communication envisagée. Notre bureau a obtenu l'autorisation d'intervenir dans ce recours.

Vienneau c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale T-842-87, Division d'appel A-346-88)

Kealey c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale T-1106-87, Division d'appel A-347-88)

Ces affaires sont résumées dans notre Rapport annuel de 1987-1988 (page 94). Elles sont toutes deux devant la Cour fédérale du Canada, Division d'appel. Elles concernent la question de savoir si des institutions fédérales doivent indiquer, dans chaque cas, sur quel passage de la Loi elles se sont fondées pour soustraire à la communication telle et telle portion d'un document.

Bindman c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n° T-931-87) Demande déposée le 30 avril 1987

Commissaire à l'information c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n°s T-1051-87, T-1169-87 et T-1355-87) Demandes déposées le 21 mai 1987, le 5 juin 1987 et le 26 juin 1987, respectivement

Ces affaires sont exposées dans le Rapport annuel de 1987-1988 (page 95) et dans celui de 1988-1989 (page 87). Elles concernent le refus par la Commission d'appel de l'immigration de divulguer des documents expliquant pourquoi une personne nommément désignée avait pu obtenir le statut de réfugié. La Commission avait décrété une ordonnance en vertu de la *Loi sur l'immigration* lors de délibérations menées à huis clos. Le dossier était tenu secret.

Par suite de la décision du juge Pinard selon laquelle les documents étaient visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, la Commission d'appel de l'immigration a communiqué une importante partie des documents, mais retenu le reste, soutenant qu'ils contenaient des renseignements personnels devant être soustraits à la communication en vertu de l'article 19. Après de longues discussions, la Commission a consenti à communiquer des documents supplémentaires, et les affaires ont par la suite été retirées.

Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (Cour fédérale n° T-165-88) Demande déposée le 4 février 1988

La question en litige dans cette affaire, présentée dans le Rapport annuel de 1987-1988 (page 100), est celle de savoir si un ministère peut refuser de divulguer de la correspondance échangée entre le ministère et un enquêteur aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, en invoquant l'article 35 qui exige que les enquêtes soient secrètes. L'affaire est reportée pour une période indéfinie en attendant l'issue des négociations avec le ministère de la Justice.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n° T-291-88) Demande déposée le 22 février 1988

Cette affaire est exposée dans le rapport annuel de 1987-1988 (page 101). Après que nous eûmes exercé un recours en révision, des négociations ont eu lieu avec le ministère, et celui-ci a consenti à communiquer les renseignements qu'il avait soustraits à la divulgation. L'affaire a été retirée.

AFFAIRES EN COURS

Le Commissaire à l'information est intervenu cette année dans plusieurs affaires portées devant la Cour fédérale. En voici le compte rendu, par ordre chronologique de dépôt de la demande.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (n°s de la Cour fédérale T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86). Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986, respectivement.

Il est question de ces affaires dans les rapports annuels de 1986-1987 (page 107), 1987-1988 (page 102) et 1988-1989 (page 89). Elles portent sur un recours en révision judiciaire dans le cas d'un retard. Le requérant allègue une prolongation indue des délais légaux. Les documents ont été communiqués avant la date de l'audience, et le gouvernement a demandé le rejet du recours. Nous avons déposé une requête d'instruction de la question. Les deux motions ont été rejetées, et la Cour a décidé que l'examen judiciaire prévu à l'article 42 aurait lieu. De nouveaux éléments de preuve concernant le retard ont été déposés, et l'affaire doit être entendue par la Cour fédérale le 26 avril 1990.

Mary Bland c. la Commission de la Capitale nationale (n° de la Cour fédérale T-2300-86). Demande déposée le 21 octobre 1986

Cette affaire concerne le refus par la CCN de divulguer des renseignements concernant des baux. La Commission les avait soustraits à la divulgation en tant que renseignements personnels aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi. Pour plus de détails, consulter le Rapport annuel de 1986-1987, à la page 109 et le présent Rapport, à la page 60. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information sont tous deux parties à cette affaire.

Les éléments de preuve des affidavits ont été préparés et déposés. Les témoins ont été contre-interrogés. Le dossier est maintenant prêt, et l'audience est prévue pour le 14 mai 1990.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale, première instance, n° T-2783-86) Demande déposée le 23 décembre 1986 (appel n° A-679-88)

Cette affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 108), le Rapport annuel de 1987-1988 (page 95) et le Rapport annuel de 1988-1989 (page 90). Elle concerne un document portant sur les services alimentaires d'un pénitencier. La question était de savoir si certains des renseignements avaient trait aux postes ou aux fonctions des employés d'une institution fédérale et, de ce fait, ne constituaient pas des «renseignements personnels». Cette affaire est devant la Cour fédérale du Canada, Division d'appel.

«Il me paraît évident que les deux lois interprétées de façon conjointe prévoient la communication des renseignements au public à l'exception des renseignements personnels concernant les individus. Les renseignements concernant un poste ne constituent pas de tels renseignements personnels, que l'individu travaille directement pour le gouvernement à titre d'employé aux termes de l'alinéa 3j) ou en vertu d'un contrat aux termes de l'alinéa 3k). Il n'y a rien dans l'esprit de la Loi qui prévoirait une plus grande protection des renseignements personnels à la personne qui est engagée par le gouvernement par l'entremise d'une agence de personnel. Le texte français «qui a conclu un contrat de prestation de services» est, à mon avis, simplement une mauvaise traduction.»

La preuve que le requérant est autorisé

Dans l'affaire *Glaxo Canada Inc. c. le ministre de la Santé et du Bien-être social* (dossier de la Cour n° T-634-89), le juge Muldoon a accueilli le recours exercé par Glaxo en vertu de l'article 44 et ordonné à la Couronne de ne pas communiquer les renseignements demandés, parce que la Couronne n'avait pas établi que le requérant répondait aux exigences du paragraphe 4(1) de la Loi, c'est-à-dire qu'il était citoyen canadien ou résident permanent du Canada. Le juge Muldoon a affirmé que c'était à la Couronne que revenait le fardeau de la preuve, c'est-à-dire la tâche de démontrer que le statut du requérant, au sens de la *Loi sur l'immigration,* l'autorisait à invoquer la Loi. Le juge a également soutenu que le tiers avait le droit de contre-interroger le requérant afin de s'assurer que ces conditions étaient remplies, même si le requérant n'était pas partie au recours.

Les conséquences de cette décision, qui fait actuellement l'objet d'un appel, pourraient être fort étendues.

Le gouvernement doit produire les éléments de preuve utiles

Dans le jugement *Mary Bland c. la Commission de la Capitale nationale et al.* (n° de la Cour T-2300-86), il est question de la mesure dans laquelle le gouvernement est tenu de produire les renseignements concernant l'affaire faisant l'objet de la révision. Dans ce cas, le juge Martin avait été prié de considérer si :

a) Un déposant était obligé de répondre uniquement aux questions concernant ce sur quoi portait son affidavit; et si

b) Le déposant était obligé de se renseigner sur les questions liées aux problèmes soulevés par l'affaire à l'étude et dont il n'avait aucune connaissance immédiate.

La Cour a arrêté que dans les affaires concernant l'accès à l'information, les affidavits n'étaient pas analogues à ceux produits dans une procédure interlocutoire, puisqu'il s'agit d'appels sommaires mais concernant le fond. Le juge a arrêté que le déposant devait «... répondre franchement à toutes les questions dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il eût connaissance et qui se rapportent à la principale question en litige dans la procédure que concerne sont affidavit.»

Dans une autre affaire, celle du *Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale et al.* (n° de la Cour T-746-88, Rapport annuel de 1988-1989, page 100), le Commissaire à l'information avait saisi la Cour d'un recours analogue en révision, en vue d'obtenir des éléments de preuve supplémentaires. Toutefois, avant que cette motion ne soit entendue, le gouvernement a accédé à notre demande, et le recours a été retiré.

Classification sécuritaire

Dans l'affaire du *Commissaire à l'information c. le Secrétaire d'État aux Affaires* extérieures (dossier de la Cour n° T-218-88, Rapport annuel de 1987-1988, page 98), le juge Dubé a confirmé qu'une classification de sécurité se rapporte à un poste et non pas à la personne qui sollicite ou, à terme, occupe ce poste. Cet élément d'information ne peut donc pas être soustrait à la divulgation en tant que renseignement personnel au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

Dans son arrêté, le juge a affirmé que, même si une classification sécuritaire constituait un renseignement personnel, elle ne serait pas protégée à cause de l'exception prévue à l'alinéa 3k), puisque la classification sécuritaire est un renseignement qui concerne la nature de la prestation et non pas la personne en cause. Ayant souligné la différence entre les formulations anglaise et française de l'alinéa 3k), il a tiré la conclusion suivante :

Selon la Cour, il suffit que les renseignements concernent les domaines financier, commercial, scientifique ou technique, dans le sens où ces termes sont utilisés couramment, pour tomber sous le coup de l'exception. La Cour poursuit en définissant les trois conditions qui doivent s'appliquer pour qu'un élément d'information soit considéré comme confidentiel :

a) les renseignements ne doivent pas pouvoir être obtenus de sources auxquelles le public a autrement accès ni être obtenus par observation ou par une étude indépendante par un simple citoyen agissant de son propre chef;

b) les renseignements doivent avoir été transmis confidentiellement avec l'assurance raisonnable qu'ils ne seront pas divulgués;

c) les renseignements doivent être communiqués, que ce soit parce que la loi l'exige ou parce qu'ils sont fournis gratuitement, dans le cadre d'une relation de confiance ou d'une relation qui n'est pas contraire à l'intérêt public, et la communication des renseignements confidentiels doit favoriser cette relation dans l'intérêt du public.

Lorsqu'il s'agit de déterminer si un élément d'information a été fourni au gouvernement sous le sceau du secret, le juge MacKay a indiqué qu'en cas de doute sur l'origine de l'élément d'information, il trancherait en faveur du tiers.

Cet arrêt doit être différencié de la position adoptée par le juge en chef adjoint Jerome dans l'affaire *Maislin Industries c. le ministre de l'Industrie et du Commerce et al.* (voir le n° de la Cour fédérale T-2560-83, Rapport annuel 1984-1985, page 138). Dans ce dossier, la Cour avait affirmé que les tribunaux ne doivent pas entraver l'accès du public aux renseignements de l'administration fédérale, à moins de motifs très clairs, tout doute devant être résolu en faveur d'une divulgation. Il ne suffisait pas que le tiers se contente d'affirmer qu'il avait toujours considéré l'élément d'information comme confidentiel.

3) Une nouvelle façon de considérer les prélèvements

L'opinion du juge MacKay sur les prélèvements mérite qu'on s'y arrête. Pour respecter le principe de l'accès tout en protégeant les renseignements qui méritent un traitement spécial, il a décidé que les mentions permettant d'identifier un certain avion devaient être soustraites à la divulgation. Il a exigé que les termes désignant le modèle de l'appareil soient supprimés et que le mot «avion» y soit substitué, de manière à ce que certains renseignements utiles puissent être communiqués sans entraîner de préjudice.

Le Commissaire à l'information n'était pas partie à cette affaire.

IL FAUDRAIT DES RÈGLES

Les litiges aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* se sont révélés longs, compliqués et coûteux. Pourtant, ils sont à l'origine d'un certain nombre d'interprétations du fond et de la forme. Par exemple, les tribunaux ont mieux défini les exceptions qui concernent les renseignements personnels et commerciaux. Du côté de la procédure, certaines des règles applicables aux tiers ont été précisées. De plus, quelques affaires actuellement devant la Cour devraient apporter des éclaircissements supplémentaires sur les règles régissant les retards et les prélèvements.

L'article 45 de la Loi dit ce qui suit :

> «Les recours prévus aux articles 41, 42 et 44 sont entendus et jugés en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à leur égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale.*»

Si des règles spéciales pouvaient être adoptées en application de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cela permettrait peut-être d'alléger certains problèmes de procédure et certains problèmes pratiques et partant, d'accélérer le traitement des dossiers et de réduire les frais.

POINTS SAILLANTS DES DÉCISIONS

Au cours de l'année, la Cour fédérale a rendu quatre décisions importantes relativement à la *Loi sur l'accès à l'information.*

Dans le jugement concernant la première affaire, Air Atonabee Ltd. c. le ministre des Transports, n° de la Cour T-2249-86, le juge MacKay fait une analyse approfondie des procédures relatives aux tiers prescrites par la Loi et établit trois points importants. Le requérant avait demandé une révision judiciaire de la décision du ministre des Transports de divulguer certains documents relatifs à ses activités. Le recours, accueilli en partie, fait l'objet d'un appel.

Les trois points importants sont : (1) la nature de l'examen de la Cour, (2) le sens du terme «confidentiel», et (3) une nouvelle façon de considérer les prélèvements.

1) La nature de l'examen de la Cour

Le juge MacKay a confirmé que, d'après la jurisprudence, il ne pouvait plus y avoir de doute que, dans les recours en révision, la fonction de la Cour consistait «...à examiner l'affaire de nouveau, y compris, et à procéder au besoin à une révision détaillée de chacun des documents en litige.» Ce point est important. Il est arrivé par le passé que certains juges considèrent les recours en vertu de la Loi sur l'accès à l'information comme des appels, soit de décisions ministérielles soit des recommandations du Commissaire à l'information.

2) Le sens du terme «confidentiel»

L'alinéa 20(1) b) protège les documents d'affaires des tiers qui contiennent :

> «des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers».

«Dans les 29 dossiers sur lesquels la Cour a prononcé un jugement, le délai moyen entre l'exercice du recours en révision et la date du jugement a été d'environ deux ans. Dans 51 cas, le tiers a retiré sa demande de révision avant que l'affaire ne soit entendue. En moyenne, le retrait n'est intervenu qu'un peu plus d'un an après l'exercice du recours en révision.»

Ces moyennes n'ont guère changé au cours de l'année dernière. Si importante que soit la protection des intérêts des tiers, il importe que nous trouvions le moyen de réduire les délais.

Le rôle du Commissaire

La Loi n'exige pas des tiers qu'ils avisent le Commissaire à l'information lorsqu'ils veulent exercer un recours en vertu de l'article 44. C'est pourquoi nous nous renseignons sur tous les recours. Dans la vaste majorité des affaires, il s'agissait de demandes de communication dont nous n'étions pas au courant, car nous n'avions reçu aucune plainte à leur sujet.

Il n'est pas toujours nécessaire que notre Commissariat intervienne dans les cas de tiers qui s'opposent à une divulgation. Nous croyons pouvoir être plus efficaces en nous limitant aux situations où :

a) l'article 44 est appliqué par suite de la décision d'une institution fédérale de divulguer un document dont nous avions recommandé la communication;

b) nous avons déjà commencé l'instruction d'une plainte concernant la même demande et nous estimons pouvoir apporter des éléments intéressants au dossier;

c) l'affaire demande une interprétation qui, de l'avis du Commissaire, devrait faire l'objet d'une décision judiciaire, afin d'assurer le respect des principes de la Loi; ou

d) notre aide a été sollicitée et, en raison de notre expérience, nous estimons approprié d'intervenir.

Entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1990, nous avons demandé et obtenu l'autorisation de comparaître dans sept recours exercés en vertu de l'article 44. Dans six de ces cas, la Cour a rejeté la demande du tiers, et les renseignements ont été communiqués.

Le double rôle du gouvernement

La Loi autorise deux catégories distinctes de recours judiciaires. Dans chaque cas, c'est le gouvernement qui est mis en cause et qui doit défendre la décision d'une institution fédérale. Mais les deux rôles qu'il doit alors jouer sont diamétralement opposés d'un à l'autre.

Lorsque ce sont les articles 41 et 42 qui sont invoqués, le gouvernement doit défendre le refus de divulguer opposé par une institution fédérale. En revanche, lorsque des tiers se prévalent de l'article 44, le gouvernement est appelé à défendre la décision de l'institution de communiquer les renseignements demandés.

Nous partons du principe que la révision judiciaire devrait rester une solution de dernier ressort. Néanmoins, le Commissariat s'attend à voir augmenter le nombre de recours en révision en vertu de l'article 42 dans les cas suivants :

a) un Commissaire ayant recommandé la divulgation, le responsable de l'institution fédérale n'a pas appliqué la recommandation ou a refusé de le faire;

b) l'affaire demande une interprétation qui, de l'avis du Commissaire, devrait faire l'objet d'une décision judiciaire, afin d'assurer le respect des principes de la Loi; ou

c) notre aide a été sollicitée et nous jugeons qu'il serait approprié d'intervenir.

Entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1990, 43 recours judiciaires ont été engagés au nom du Commissaire. Au cours de la même période, le Commissaire est intervenu dans une affaire dont la Cour avait été saisie par un plaignant et il a agi comme défendeurs des plaignants dans deux affaires.

CONTESTATION DES TIERS

La Loi protège les intérêts commerciaux des tiers. Ils peuvent en effet exercer un recours en révision de la décision d'une institution fédérale de communiquer des documents susceptibles de contenir des renseignements commerciaux confidentiels ou de nuire aux intérêts commerciaux de ces tiers. La Loi exige qu'avis soit donné aux tiers concernés avant qu'un document soit communiqué. S'ils s'opposent à la divulgation, sans toutefois réussir à convaincre le gouvernement de ne pas y procéder, ils peuvent exercer un recours en révision en vertu de l'article 44 de la Loi.

Environ 66 pour 100 de tous les recours dont a été saisie la Cour fédérale en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* portaient sur la protection des tiers. Le nombre réel de recours de tiers effectivement intentés depuis le 1er juillet 1983 s'élève à 153. La Cour a entendu trente-et-une de ces affaires et autorisé la non-divulgation dans dix cas. Vingt-et-un autres recours ont été rejetés et 64 affaires ont été retirées. Enfin, 58 affaires concernant des tiers sont toujours en suspens.

Ces litiges ont permis aux tribunaux de préciser le principe de la protection des tiers prévu à l'article 20. Toutefois, les recours entraînent des retards. D'ailleurs, notre Rapport annuel de 1988-1989 le soulignait en ces termes :

Tableau 5
ÉTAT DES RECOURS EN RÉVISION DEVANT LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

Statut	Décision rendue		Pas de décision		
Resultat	Communication	Pas de communication	Demande Retirée	Dossier en Attente	Total
Art. 42 (Commissaire)	0	0	2	6	8
Art. 41 (Requérant)	0	0	0	6	6
Section 44 (Tiers)	0	0	2	19	21
Total	**0**	**0**	**4**	**31**	**35**

Tableau 6
ÉTAT DES RECOURS EN RÉVISION DEVANT LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1990

Statut	Décision rendue		Pas de décision		
Resultat	Communication	Pas de communication	Demande Retirée	Dossier en Attente	Total
Art. 42 (Commissaire)	5	3	23	12	43
Art 41 (Requérant)	4	6	9	16	35
Section 44 (Tiers)	21	10	64	58	153
Total	**30**	**19**	**96**	**86**	**231**

RÉVISION PAR LA COURT FÉDÉRALE

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce le principe suivant : «les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut demander une révision judiciaire de la décision du gouvernement après avoir reçu le compte rendu de l'enquête du Commissaire à l'information. En vertu de l'article 42, et moyennant le consentement de cette personne, le Commissaire peut exercer lui-même le recours.

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990, le Commissaire à l'information a instruit 3011 plaintes. Au cours de la même période, six recours en révision ont été exercés par des particuliers, le Commissaire a exercé lui-même le recours en révision de huit décisions du gouvernement, et 21 recours pour empêcher une divulgation ont été exercés par des tiers. Le Commissaire a obtenu l'autorisation de la Cour, de comparaître comme partie à une instance engagée en vertu de l'article 44. La Cour fédérale a entendu et réglé cinq recours en révision.

Les décisions rendues au cours de la période visée par le présent rapport (1er avril 1989 au 31 mars 1990) et le détail des affaires en suspens dans lesquelles le Commissaire à l'information est intervenu sont exposés à la fin du présent chapitre.

L'accessibilité dans les faits

Une étudiante atteinte de cécité totale a demandé au Secrétariat d'Etat de lui communiquer (traduction) «tous les documents touchant, directement ou indirectement, à la création, à la création éventuelle, au financement ou à l'exploitation, au Canada, d'un service de lecture radiophonique, ou de tout autre service d'information, qui utilise ou non la radio, la télévision, la câblodistribution, les satellites, ensemble ou séparément, ou un autre moyen courant de transmission (comme le téléphone ou le télégraphe), et dont l'objectif est de permettre aux personnes aveugles ou malvoyantes, et autres «handicapés de l'imprimé» d'accéder à divers documents, comme les magazines, les journaux et les périodiques.»

Ayant été informée que le ministère ne possédait aucun document concernant l'établissement, le financement ou l'exploitation d'un service de lecture radiophonique pour les aveugles et ayant reçu le remboursement des cinq dollars accompagnant sa demande, l'étudiante s'est plainte à notre Commissariat.

Notre enquêteur a constaté que la réponse du ministère était correcte, puisque le Secrétariat d'Etat ne possédait effectivement aucun document concernant un service de lecture radiophonique pour les aveugles. Ces documents existaient néanmoins. Ils ont d'ailleurs été communiqués par le Conseil de la radio et de la télévision canadiennes (CRTC) et par le ministère des Communications.

Ayant été avisée de notre intention de rejeter la plainte contre le Secrétariat d'Etat comme étant «non justifiée», l'étudiante a poursuivi ses démarches. Elle a toutefois exprimé son appréciation de la façon dont nous avions correspondu avec elle (avec l'aide de la Commission canadienne des droits de la personne) : (traduction) «Je fus très heureuse de recevoir une copie en braille en même temps que le texte imprimé. Je vous en suis particulièrement reconnaissante.»

Dans sa lettre, l'étudiante exprimait aussi ses sincères remerciements au CRTC, qui lui avait également écrit en braille.

La ténacité porte des fruits

En Septembre 1986, une demande expresse fut présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir la page des signatures manquante et contenue à un rapport d'enquête obtenu par un groupe de contrôleurs aériens. La page ne portait aucun numéro, et l'on ne savait pas où elle devait figurer dans le rapport.

Le ministère des Transports a omis de répondre à la lettre du contrôleur aérien qui demandait quelle était la place de la page des signatures dans le rapport. Ce dernier déposa une plainte auprès du Commissaire à l'information, et une enquête fut entamée.

Celle-ci montra que la demande concernant l'emplacement de la page des signatures avait été égarée. Le Commissariat en transmit une copie au ministère. Celui-ci répondit alors au contrôleur que la page des signatures devait figurer à la fin du rapport.

Aux dires du ministère, la raison pour laquelle il n'avait pas fourni la page des signatures en même temps que le rapport était que cette page avait été omise par le bureau régional lorsque le rapport avait été copié pour la première fois. Aucune des copies examinées au siège central par notre enquêteur ne contenait la page des signatures.

Nous avons appris que l'un des membres du comité chargé de l'enquête n'avait pas participé à la préparation et à la présentation du rapport. Plus tard il avait été prié de signer une page où se trouvaient les signatures des autres membres du comité. Lorsqu'il s'est rendu compte que sa signature équivalait à une approbation des conclusions du rapport, qui, selon lui, n'étaient pas suffisamment étayées, il s'est dissocié du rapport par écrit. Aucun des contrôleurs qui avaient présenté la demande de communication originale et obtenu copie du rapport complet n'était au courant de ce fait, à ce moment là.

Par suite de certains entretiens menés dans un bureau régional de Transports Canada, copies des correspondances émanant du membre dissident du comité furent retracées. Le bureau central n'en possédait pas de copies. Le Commissaire en vint à la conclusion que les documents concernant le désaccord de l'un des membres du comité étaient aussi visés par la demande de communication, puisqu'ils modifiaient l'éclairage des conclusions du rapport. Le ministère, même s'il n'était pas convaincu que ces nouveaux documents devaient être considérés comme faisant partie du rapport, finit par accepter de les communiquer, à la demande du Commissaire.

Tout au long de l'enquête, nous avons cherché à vérifier si le Ministère avait intentionnellement induit le contrôleur en erreur. Aucun élément de preuve d'une telle éventualité n'a été découvert.

Mais le ministère obtint d'autres éléments à l'appui de la non-communication des renseignements en question et le Commissaire reconnut que le tiers avait le droit d'être protégé. De plus, de l'avis du Commissaire, la communication des détails financiers aurait pu jouer à l'avantage des concurrents des sociétés en cause.

Encore un retard

Un représentant de la Société mondiale pour la protection des animaux a demandé communication d'une copie de tous les renseignements et échanges de correspondances relatifs à la conférence des ministres responsables de la faune, qui s'est tenue le 25 juin 1988, à Winnipeg, puis les 27 et 28 septembre 1988 à Saskatoon... pour la période allant du 1er janvier 1988 à aujourd'hui.

Le requérant a déposé une plainte auprès de notre Commissariat le 1er février 1989. Pour lui refuser l'accès à certains documents, on avait soutenu que cette conférence était une réunion privée. Le plaignant croyait que le gouvernement cherchait à empêcher la divulgation de renseignements susceptibles de révéler qu'il avait adopté une politique contraire aux voeux du public.

Les documents qui faisaient l'objet de la demande comportaient, au total, 265 pages. Au départ, 24 pages furent communiquées. Par suite de l'enquête, la presque totalité ont été jugées communicables. Seulement 29 pages restaient sujettes à une exception partielle ou totale. Ayant examiné les pages restantes, le Commissaire estima que les passages supprimés tombaient effectivement sous le coup d'exceptions.

Le 13 juillet 1989, il semblait que la plainte avait été résolue par le ministère (c'est le ministre de l'Environnement qui est responsable du Service canadien de la faune). Le ministère nous avisa par lettre que des documents originaux supplémentaires étaient expédiés au plaignant. Toutefois, lorsque notre enquêteuse téléphona à ce dernier, le 10 août 1989, pour savoir s'il était satisfait, elle découvrit que les documents n'avaient jamais été reçus.

Nous avons appris que l'agent de l'accès à l'information chargé de la demande de communication avait été autorisé à communiquer les documents par le fonctionnaire responsable de la Direction générale de la conservation et de la protection, au ministère. Les documents, accompagnés d'une lettre de couverture, avaient alors été expédiés au coordonnateur de l'accès. Celui-ci avait préparé une note concernant la divulgation à l'intention du Directeur. L'ensemble avait ensuite été transmis pour autorisation finale soit du Directeur général, soit du Sous-ministre adjoint, soit encore du Sous-ministre. Dans l'intervalle, le fonctionnaire responsable du dossier avait supposé que les documents avaient été expédiés au plaignant et en avait avisé notre enquêteuse. Cette dernière a informé le ministère de la situation, et les documents ont été expédiés au plaignant le jour même.

Il a fallu préciser la raison d'être du recours à l'exception 15(1). Cette disposition se lit comme suit : «Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales...». C'est le ministère des Affaires extérieures qui assume la responsabilité des relations entre le Canada et l'étranger. Dans ce cas, comment cet article pouvait-il s'appliquer à un «événement» parrainé par l'ICPSI? En consultant divers documents, nous avons appris que ce colloque avait été organisé à la suggestion du Secrétaire d'Etat et mis sur pied par l'ICPSI avec la collaboration et l'aide des Affaires extérieures. Le Commissaire reconnut que la protection des renseignements personnels et le secret devaient être garantis au préalable pour assurer la présence des participants et la tenue d'un dialogue fructueux entre eux. D'ailleurs, cette rencontre a entraîné une controverse entre divers groupes des deux communautés, comme l'ont rapporté plusieurs journaux. Ces événements plaidaient en faveur du secret, puisqu'une divulgation même limitée avait déjà porté préjudice à la tenue d'autres réunions du même genre.

Comme l'un des objectifs principaux de l'Institut est de promouvoir et d'améliorer la paix et la sécurité internationales, nous avons cru que la divulgation de la synthèse concernant le colloque risquait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. Aucune autre suggestion de divulgation n'a donc été faite.

Droits des tiers - Organisme privé sans but lucratif

Le fait qu'une fondation sans but lucratif jouisse de certains avantages au regard des autres entités du secteur privé ne diminue pas son droit à une protection de ses renseignements commerciaux confidentiels. Il n'est pas du ressort du Commissaire de déterminer la véracité des allégations voulant que cette fondation ait indûment profité de son avantage pour lutter contre la concurrence, et cela n'influe en rien sur la validité de l'exception.

Caractère confidentiel des soumissions

Le ministère des Approvisionnements et Services a divulgué, suite à une demande concernant l'identification des compagnies, les détails de leurs soumissions ainsi que du soumissionnaire choisi pour un contrat précis, le nom des cinq soumissionnaires ainsi que tous les renseignements concernant deux d'entre eux.

Le plaignant se croyait autorisé à connaître au moins le détail des prix que comportait le contrat adjugé. À son avis, tous les renseignements contenus dans les soumissions auraient aussi dû être rendus publics, puisque ce marché devait être financé par l'Etat. La communication du détail des montants figurant dans les soumissions, soutenait-il, ne pourrait causer aucun préjudice aux parties en cause, car ces chiffres ne fournissaient aucune indication sur la situation financière des soumissionnaires. Au contraire, la divulgation de ces renseignements, croyait-il, stimulerait la saine concurrence dans les appels d'offres.

Après enquête, il ne nous apparut pas que les documents tombaient sous le coup d'une exception, et nous en avisâmes l'université et les chercheurs, à titre de tiers. Nous ne reçûmes aucune réponse. Le ministère finit par accepter notre suggestion et divulgua les documents.

Une situation délicate

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI) a été établi par le Parlement en 1984 pour accroître la connaissance et la compréhension des questions touchant la paix internationale et la sécurité. Toutefois, il y a des limites aux quantités de connaissances que l'ICPSI est disposé à rendre publiques. Ces limites ont été remises en cause en août 1988 par la première plainte déposée contre cet organisme en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Un journaliste du Québec a demandé que lui soient communiqués tous les documents écrits ou sonores, qu'il s'agisse de transcriptions ou de commentaires, concernant une réunion tenue le 28 ou le 29 avril 1988 à Montebello (Québec) entre certains membres de la communauté juive canadienne et certains membres de la communauté arabe canadienne... Il souhaitait connaître les noms et les qualités des participants et voir tous les documents relatifs aux procès-verbaux, rapports, sommaires, ordres du jour et synopsis de cette réunion, ainsi que le texte du discours prononcé par le ministre des Affaires extérieures, le Très Honorable Joe Clark.

L'ICPSI a répondu ce qui suit : (traduction) «Cet événement ne constituait pas une réunion au sens habituel de «rencontre structurée et documentée». Il s'agissait plutôt d'une «consultation privée et officieuse», qui a eu lieu dans une atmosphère de détente dans le but de rapprocher certains membres de la société canadienne et de les amener à discuter des questions d'intérêt commun.» L'Institut ajouta qu'aucun procès-verbal ni compte rendu de la réunion n'avait été dressé. Une synthèse avait bien été établie pour usage interne, mais elle était protégée en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le journaliste reçut seulement neuf listes de documents que le public peut se procurer au Canada, aux Etats-Unis et au Moyen-Orient. C'est alors qu'il déposa une plainte auprès de notre Commissariat.

Pendant l'enquête qui a suivi, l'ICPSI consulta le ministère des Affaires extérieures et repéra un certain nombre d'autres documents, dont il divulgua une partie le 5 octobre 1988. Le reste fut communiqué le 14 avril 1989. Ces deux ensembles de documents avaient fait l'objet de suppressions partielles, en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Notre enquêteur a examiné toutes les exceptions invoquées aux termes du paragraphe 19(1). Elles devaient protéger des renseignements personnels concernant certains Juifs canadiens et certains Arabes canadiens qui avaient participé au colloque de Montebello. L'exception s'appliquait, mais l'identité des fonctionnaires présents n'était pas protégée (*Loi sur la protection des renseignements personnels,* paragraphe 3 j)). Leurs noms ont donc été communiqués au journaliste par la suite.

personnels. Deuxièmement, à supposer que la publication des noms et adresses des pêcheurs sous la forme d'un répertoire annuel... (ne constitue pas une violation de leur droit à la vie privée), le fait de mettre les mêmes renseignements à la disposition du public sous une forme informatisée outrepasserait les limites de ce qui est permis.»

Epilogue intéressant : en 1984, les vérificateurs de la conformité du Commissariat à la protection de la vie privée jugèrent incorrect, pour le ministère des Pêches et Océans, de publier les adresses des pêcheurs, et le ministère cessa de publier le répertoire en 1986.

Un logiciel est-il un document?

Le plaignant avait demandé au ministère de la Défense nationale (MDN) de lui communiquer un programme informatique de prédiction de la propagation (CRC UHF/VHF) qui avait été modifié en vertu d'un contrat avec le MDN. Le ministère avait répondu au plaignant que ce programme n'était pas communicable en vertu de la Loi, puisque, d'après lui, il ne s'agissait pas d'un «élément d'information». Le MDN se disait toutefois disposé à fournir le programme à toute entreprise qui solliciterait un permis non exclusif pour son utilisation.

Ayant été consulté, le ministère de la Justice se demanda si, comme l'exige l'article 6, la demande était suffisamment détaillée pour permettre de trouver le document contenant les renseignements demandés, moyennant un effort raisonnable. Selon l'avis juridique, la demande ne respectait pas cette condition.

Le ministre de la Défense nationale n'accepta pas notre recommandation de procéder à la communication, affirmant que son ministère considérait les programmes informatiques comme des outils servant à produire un résultat, et non pas comme des documents. Le programme, ajoutait-il, était disponible aux conditions citées, et la Loi ne devrait pas s'appliquer, d'après l'alinéa 68(1)a). Le plaignant se procura le programme en employant le moyen suggéré par le ministre, et le Commissaire adjoint finit par conclure que le document était visé par l'article 68 de la Loi, puisque le public pouvait l'acheter.

Néanmoins, la question de savoir si les institutions fédérales peuvent refuser l'accès à un programme informatique n'a pas été résolue. Le Commissaire a initié une plainte pour examiner cette question.

Recherches de tiers

Une personne avait demandé au ministère de la Défense nationale de lui communiquer des documents concernant une recherche menée pour lui par l'université McGill au sujet de mélanges détonants air-carburant. Le ministère décida de soustraire certains des documents en raison des renseignements d'affaires confidentiels qu'ils contenaient, en application des alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi. L'université McGill, ayant été avisée par le ministère de ses droits en tant que tiers, répondit qu'elle considérait les détails des recherches comme appartenant aux chercheurs et affirma qu'elle les laissait libres de se prononcer pour ou contre la communication.

(ii) la personne ou l'organisme s'engagent par écrit auprès du responsable de l'institution à s'abstenir de toute communication ultérieure des renseignements tant que leur forme risque vraisemblablement de permettre l'identification de l'individu qu'ils concernent;»

Toutefois, le Commissaire conçoit mal comment une recherche en vue d'élaborer un arbre généalogique pourrait répondre à la définition contenue dans l'alinéa 8(2) j). De même, il est tout aussi difficile de supposer que le requérant puisse s'engager dans le sens de ce même alinéa.

Une deuxième erreur n'annule pas la première

Un requérant du monde des affaires, a demandé au ministère des Pêches et Océans de lui communiquer son répertoire des permis de pêche de l'Atlantique sous «une forme lisible par ordinateur». Il s'agit d'une publication diffusée par le ministère, qui contient les noms et adresses des détenteurs de permis, leurs numéros de permis et les noms et caractéristiques de leurs bateaux.

Le ministère refusa en invoquant le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la protection des renseignements personnels. Il déclara qu'il avait toujours été disposé à communiquer les noms des pêcheurs détenteurs de permis conformément à l'alinéa 3 l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui stipule que les «avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages» ne sont pas considérés comme des renseignements personnels. Mais, en l'occurrence, la question était de savoir si leurs adresses pouvaient être divulguées. Le problème était à l'étude. Le ministère ajoutait que, pour l'heure, il considérait les adresses des pêcheurs comme des renseignements personnels protégés et qu'ils ne devraient pas être divulgués.

Le plaignant posa alors la question évidente : Si les renseignements contenus dans le répertoire sont «personnels» et, par conséquent, susceptibles d'une exception, comment se faisait-il que n'importe qui pouvait en obtenir une copie?

En effet, les renseignements que le requérant souhaitait obtenir avaient été, sous une autre forme, rendus publics par le gouvernement du Canada depuis des années. Toutefois, cet argument ne persuada pas le Commissaire adjoint, pour deux raisons, qu'il exposa dans une lettre au plaignant comme suit :

(traduction)
«Premièrement, il est possible que le ministère des Pêches et Océans, de concert avec celui des Approvisionnements et Services, ait contrevenu à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en publiant les renseignements... (après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Dans un tel cas, la *Loi sur l'accès à l'information* (même si elle déclare expressément ne pas viser à restreindre de quelque façon l'accès à des renseignements qui sont normalement à la disposition du grand public) ne permettrait pas que l'on continue à ne pas appliquer la *Loi sur la protection des renseignements*

Peu après, les documents, moins un certain nombre de parties soustraites à la divulgation en vertu des exceptions, ont été communiqués. Le plaignant les a reçus le 12 janvier 1989. L'ensemble comportait 495 pages, dont 102 ont été entièrement soustraites à la communication, et 60 partiellement. (Ces exceptions allaient amener l'instruction d'une nouvelle plainte).

Au total, l'enquête avait demandé 197 heures de travail, y compris 36 appels téléphoniques au ministère en cause et 6 réunions ministérielles. De plus, l'enquêteur a eu 25 discussions avec des fonctionnaires supérieurs du Commissariat à l'information et 14 autres entretiens, en personne ou au téléphone, avec des membres d'autres ministères.

Après la divulgation du rapport de l'EALF, le public a pu lire, dans une série d'articles, que l'étude contenait une déclaration selon laquelle (traduction) «l'application des lois fédérales du Canada souffre de plusieurs maux : double emploi, piètre gestion, incompétence professionnelle, rivalités paralysantes et manque général de contrôle par le gouvernement». Les articles présentaient un résumé des conclusions sous une forme simple et faisaient savoir aux lecteurs que la GRC subissait (traduction) «des attaques sournoises d'autres organismes».

Cela avait-il valu la peine? Nous laissons le public en juger. En tout cas, cette enquête illustre bien la complexité et la longueur de la marche à suivre qui doit précéder l'accès ou la non-divulgation des documents de l'administration publique.

Protection posthume des renseignements personnels

Nous avons reçu des plaintes de particuliers qui s'étaient prévalus de la *Loi sur l'accès à l'information* pour effectuer des recherches généalogiques. Lorsqu'il s'agissait d'élaborer un arbre généalogique, ou l'histoire d'une famille, nous n'avons pas supporté les plaintes pour refus de communiquer des documents concernant des personnes décédées depuis moins de 20 ans. Le même principe a été appliqué - que les renseignements personnels soustraits à la communication concernent un membre de la famille ou un étranger - par exemple dans le cas d'un répondant lors d'une demande de citoyenneté.

Nous reconnaissons que les sous-alinéas 8(2) j)(i) et (ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettraient la communication

> «à toute personne ou à tout organisme, pour des travaux de recherche ou de statistique, pourvu que soient réalisés les deux conditions suivantes :
>
> > (i) le responsable de l'institution est convaincu que les fins auxquelles les renseignements sont communiqués ne peuvent être normalement atteintes que si les renseignements sont donnés sous une forme qui permette d'identifier l'individu qu'ils concernent,

Le 6 décembre 1988, nous avons accepté de ne pas exercer de recours en révision, à condition de recevoir confirmation que la divulgation se ferait le ou avant le 13 janvier 1989. Nous avons alors informé le plaignant que ce délai dépassait de 45 jours la limite du recours en révision devant la Cour. Comme nous le lui avons expliqué, nous ne pouvions garantir que le tribunal consentirait à prolonger le délai, même s'il y avait eu promesse par le ministère en cause.

Dans l'intervalle, nous avons appris qu'en septembre 1988, l'un des ministères avait consenti à la divulgation de la partie du document qui le concernait. Par contre, un autre ministère s'y était opposé, pour les passages le concernant, soutenant que ces renseignements constituaient un avis, aux termes de l'alinéa 21(1) b). Un troisième ministère était pour sa part disposé à laisser paraître le document, étant entendu que le groupe de travail qui l'avait établi y consentirait et que celui qui en avait pris l'initiative ferait annuler la cote de sécurité.

Le 14 octobre 1988, un des ministères retira son objection à propos de deux pages, mais recommanda qu'une page, qu'il estimait visée par l'article 23, soit partiellement protégée. Le premier ministère dont nous avons parlé affirma de nouveau n'avoir aucune objection. Il évoquait toutefois la possibilité que, certaines portions du document ayant été fournies à la GRC par un avocat du ministère de la Justice, le Solliciteur général souhaite soustraire ces passages à la communication en invoquant les exceptions applicables au secret professionnel des avocats, aux avis et aux recommandations. Quelques jours plus tard, un autre ministère consentit à ce qu'une autre portion soit divulguée.

Le 4 novembre 1988, l'un des divers organismes chargés de l'application de la loi s'opposa vigoureusement à la communication des données contenues dans son manuel. Ces renseignements, disait-il, avaient été transmis sous le sceau du secret, pour mieux expliquer son fonctionnement interne. Il en demandait la suppression, tout en reconnaissant ne pouvoir citer un article précis de la Loi à l'appui de son refus.

Le 14 octobre 1988, le Bureau du Conseil privé avait invoqué l'exclusion de certains passages qu'il considérait comme des documents confidentiels du Cabinet. Le 25 octobre 1988, un autre ministère convint que le document au sujet duquel on l'avait consulté avait déjà été publié et qu'il était donc communicable. Vers la même époque, un autre ministère effectua un examen approfondi des documents le concernant et accepta leur divulgation.

Le 19 décembre 1988, la GRC demanda au plaignant d'acquitter les frais de reproduction du document (350 pages à 0,20 $ chacune), conformément à la Loi, et lui expliqua en détail sont droit de se plaindre au sujet des frais. La Gendarmerie royale lui dit également que le montant à acquitter s'élevait à 70 $, compte tenu de la disposition de la Loi selon laquelle les cinq premières heures de traitement sont gratuites. Le 5 janvier 1989, nous avons été informés que les frais avaient été payés.

À un moment donné, un problème d'interprétation est apparu. Il s'agissait de prélèvements dans des documents qui contenaient des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client. Le Commissaire jugea que le principe du prélèvement devait s'appliquer, mais Revenu Canada s'y refusa, se fondant sur un avis du ministère de la Justice. Une recommandation a été faite au ministre du Revenu national, lui demandant d'exercer sa discrétion en faveur de la communication, sous réserve des exceptions et des prélèvements.Cette dernière n'a pas été acceptée et le plaignant a consenti à ce qu'une motion soit déposée devant la Cour fédérale au nom du Commissaire.

La somme de travail nécessaire

Nous avons souvent parlé de la quantité de travail qu'il fallait accomplir pour instruire une plainte en vertu de la Loi. La plainte relative au dossier EALF (Étude de l'application des lois fédérales) en est un bon exemple. En décembre 1986, un journaliste a sollicité l'accès à ce document. On le lui a refusé, en invoquant qu'il portait sur des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en oeuvre (alinéa 21(1) d) de la Loi).

Notre principal argument à l'appui de la plainte, reçue en mars 1987, était que ce document ne pouvait pas être soustrait à la communication en vertu de l'alinéa 21 (1) d), parce qu'il ne concernait pas un projet, mais bien un ensemble de renseignements, de travaux et de recommandations à partir duquel un projet pourrait être élaboré. Nous avons reconnu que d'autres articles entraînant une exception pourraient être invoqués pour protéger certaines parties du document.

En juillet 1988, nous avons recommandé au Solliciteur général du Canada de procéder à la communication, sous réserve de toutes les exceptions expresses et limitées éventuellement applicables. En août, le Solliciteur général nous a fait savoir que, par suite de l'expression de notre désaccord au sujet de l'exception, des consultations approfondies avaient été tenues dans son ministère ainsi qu'avec la GRC, le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé. Le rapport demandé faisait l'objet d'un examen, ajoutait le ministre, et des prélèvements seraient effectués, mais il faudrait d'abord consulter les autres organismes chargés de l'application de la loi qui avaient participé à l'établissement du rapport.

Le Commissaire adjoint à l'information, s'est opposé à la tenue de consultations supplémentaires à ce moment-là. Il a néanmoins été avisé par le ministre que 46 organismes fédéraux chargés de l'application de la loi, dans 16 ministères différents, devraient être consultés. De plus, soulignait le ministre, comme le rapport n'avait pas encore été soumis au Cabinet, il était émaillé, par-ci par-là, de renseignements qui pourraient tomber sous le coup de l'exclusion. Il faudrait donc procéder à un examen «ligne par ligne». Le ministre indiquait que l'échéance du 28 octobre 1988, fixée par le Commissaire adjoint conformément à la Loi, ne pourrait être respectée.

Le 30 novembre 1988, nous avons offert au plaignant de saisir la Cour fédérale de l'affaire.

autres courts passages du document, étant entendu que vous acquitterez tous les frais que le ministère pourrait exiger. Je serais porté à conclure que les documents que vous avez demandés sont protégés en vertu du secret qui lie l'avocat à son client, ainsi que le prescrit l'article 23 de la Loi. Compte tenu de cette conclusion, je n'ai pas vérifié la possibilité d'appliquer l'article 14 ou le paragraphe 15(1), puisque ces exceptions feraient double emploi.»

À un autre requérant, qui avait présenté plusieurs demandes et qui en était arrivé à un arrangement avec le ministère en cause, nous avons adressé la lettre suivante :

«Nous avons examiné les documents qui ont été soustraits à la communication aux termes de l'article 23 de la Loi. Il s'agissait surtout de correspondances entre le ministère et un avocat. Dans l'ensemble, le ministère avait correctement appliqué l'article 23. Il existe bien un document au sujet duquel nous ne sommes pas convaincus qu'il soit entièrement protégé en vertu de l'article 23. Toutefois, compte tenu de l'entente que vous avez conclue avec le ministère, nous croyons que le prélèvement de ce passage ne vous procurerait aucun renseignement utile à votre projet».

Plaintes multiples

Depuis avril 1988, une certaine personne a soumis 2 679 plaintes contre le ministère du Revenu national.

Nous avons instruit environ 2 184, qui portent sur des retards. De nombreuses réunions ont été tenues avec les fonctionnaires et avec le plaignant. À la fin de l'année visée par le présent rapport, toutes ces plaintes avaient été résolues, sauf trois.

À un certain moment, le plaignant a mis en cause toutes les exceptions invoquées dans les documents qu'on lui avait transmis en réponse à 495 de ses demandes. Le ministère se prévalait du paragraphe 24(1) (dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant le secret), des alinéas 21(1) a) ou b) (avis ou comptes rendus de délibérations) et de l'article 23 (secret professionnel qui lie l'avocat à son client). Même s'il existait des analogies entre les divers documents demandés, il a néanmoins fallu examiner les exceptions une à une et soupeser la question des prélèvements dans chaque cas.

Nous avons réglé 186 plaintes. Nous en avons jugé 38 justifiées et 56 non justifiées, tandis que 92 n'ont pas été examinées parce qu'elles n'avaient pas été présentées dans l'année suivant la date de la demande d'accès, comme l'exige la Loi.

Le ministère s'est montré disposé à prélever et à divulguer toutes les portions des documents qui ne tombaient pas sous le coup d'une exception. Un bon climat de travail s'est établi.

SOMMAIRE DES CAS

Dans le «Sommaire des cas» des rapports antérieurs, nous citions lès numéros de dossier, les institutions et divers détails sur les plaignants, car chaque compte rendu traitait de tous les problèmes soulevés au sujet d'une même demande de communication.

Nous recevons de plus en plus de plaintes à multiples facettes. Les questions soulevées sont tantôt simples tantôt nouvelles et difficiles, tandis que d'autres sont communes à plusieurs plaignants. Pour cette raison, et pour faciliter la lecture de ce chapitre, nous avons adopté ici une forme très abrégée, en regroupant les éléments principaux de plusieurs enquêtes terminées.

Prélèvements

Le problème des prélèvements est revenu dans un certain nombre de dossiers. Dans une bonne partie des cas, nous étions convaincus que l'énergie et le temps qu'il faudrait déployer ne justifieraient pas les renseignements supplémentaires que les plaignants obtiendraient. Nous leur avons écrit à peu près dans ces termes :

> «Il ne nous est pas apparu vraisemblable que des passages importants des documents puissent être divulgués. Nos enquêteurs vous en ont informé. Afin de vous donner l'occasion de faire valoir vos observations sur l'intérêt possible que d'éventuels prélèvements pourraient présenter pour vous, notre enquêteur a pris un échantillon au hasard dans les documents demandés. Le coordonnateur a prélevé les portions communicables de cet échantillon tout en réduisant les éventuelles exceptions à un minimum.
>
> «J'ai examiné ce document. Je suis d'accord pour dire que les exceptions sont valides et que rien de plus ne pourrait être communiqué sans compromettre les intérêts qui doivent être protégés, aux termes des articles invoqués. Notre enquêteur m'a assuré que l'échantillon était représentatif de l'ensemble du document.
>
> «Le ministère vous a fait parvenir une copie des passages prélevés. Après examen, vous avez convenu que les renseignements dont la communication pourrait être autorisée n'avaient aucune signification réelle et ne valaient pas les frais qu'il faudrait acquitter. Vous avez alors informé notre enquêteur que vous ne souhaitiez pas qu'il soit davantage donné suite à votre plainte.»

Dans un autre cas, où il était question de renseignements protégés en vertu du secret qui lie l'avocat à son client, nous avons traité le problème de la façon suivante :

> «Le ministère n'avait pas examiné la possibilité d'effectuer des prélèvements (article 25). Toutefois, ayant consulté le document, j'ai acquis la conviction que, si l'article 25 était appliqué, aucune opinion, ni autre renseignement de fond, ne pourraient vous être transmis. Néanmoins, si vous le souhaitez, nous sommes disposés à tenter d'obtenir les lettres de couverture et certaines

Tableau 4
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES
(données cumulatives entre parenthèses)

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

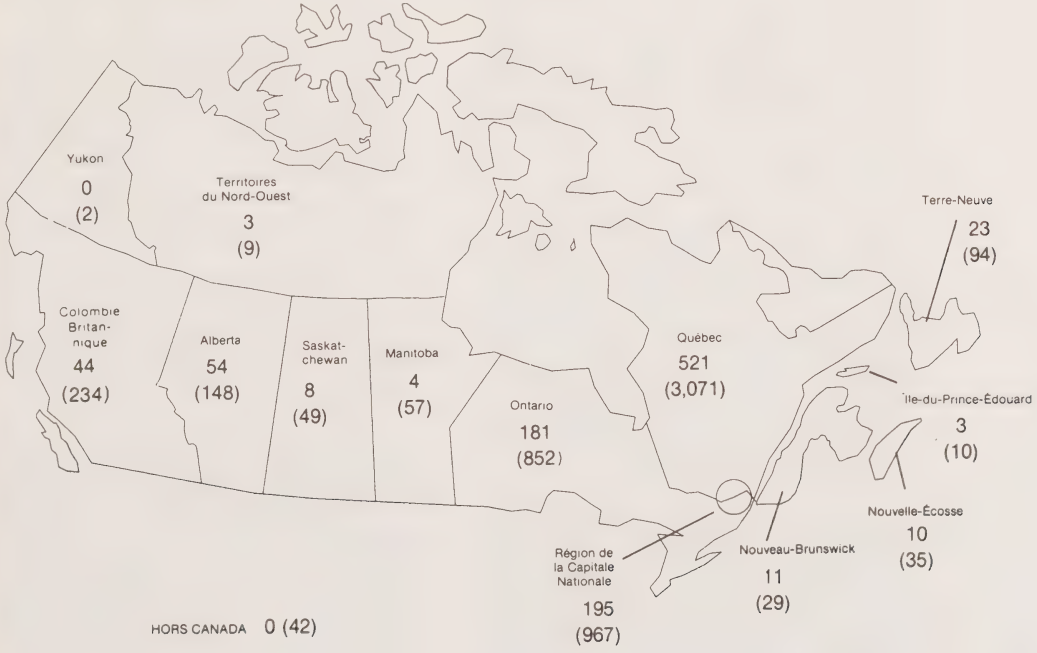


Tableau 3

Conclusion	Justifiée			Non-Justifiée	
Résultat	Mesure insuffisante	Mesure correctrice	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Total
Consommation et corporations	—	1	—	3	4
Corporation commerciale canadienne	—	1	—	1	2
Défense nationale	—	16	10	23	49
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	—	1	—	—	1
Emploi et immigration	2	9	3	11	25
Énergie, mines et ressources	—	4	4	1	9
Environnement	—	5	4	4	13
Expansion industrielle régionale	—	2	—	2	4
Finances	—	14	7	7	28
Gendarmerie royale du Canada	—	3	—	13	16
Investissement Canada	—	1	—	—	1
Justice	—	43	1	16	60
Monnaie royale canadienne	—	2	—	—	2
Parcs Canada (Environnement)	—	1	1	1	3
Pêches et océans	1	2	—	2	5
Revenu Canada (douanes et accise)	—	6	2	1	9
Revenu Canada (impôt)	1	42	1916	392	2351
Santé et bien-être social	—	23	14	17	54
Sciences et technologie	—	—	—	1	1
Secrétariat d'État	—	—	1	7	8
Service canadien du renseignement de sécurité	4	7	1	7	19
Service correctionnel	2	45	15	50	112
Société canadienne d'hypothèques et de logement	—	2	—	1	3
Société d'assurance-dépôt du Canada	—	—	—	1	1
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	—	1	—	—	1
Société du port de Vancouver	—	—	—	1	1
Solliciteur général	—	—	—	1	1
Statistique Canada	—	1	—	4	5
Transport	—	5	6	15	26
Travail Canada	—	1	1	1	3
Travaux publics	—	3	—	6	9
Voie maritime du Saint-Laurent	—	1	—	—	1
Ministères multiples	—	1	—	—	1
TOTAL	**15**	**322**	**2 003**	**671**	**3 011**

Tableau 3
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS ET RÉSULTATS
(Selon les institutions fédérales)

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

Conclusion	Justifiée			Non-Justifiée	
Résultat	Mesure insuffisante	Mesure correctrice	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Total
Affaires extérieures	1	14	1	16	32
Affaires indiennes et du nord canadien	—	1	4	3	8
Agence canadienne de développement international	—	1	—	3	4
Agence de promotion économique du Canada atlantique	—	—	1	1	2
Agriculture	—	6	—	5	11
Anciens combattants	—	1	—	1	2
Approvisionnements et services	—	11	1	14	26
Archives nationales	—	2	2	5	9
Banque du Canada	—	—	—	1	1
Banque fédérale de développement	—	18	1	2	21
Bureau canadien de la sécurité aérienne	—	1	—	4	5
Bureau de l'Inspecteur général du service canadien du renseignement de sécurité	—	1	—	2	3
Bureau de privatisation et affaires réglementaires	2	3	—	2	7
Bureau du conseil privé	—	2	2	6	10
Bureau du surintendant des institutions financières	—	1	—	2	3
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	—	1	—	1	2
Commission canadienne des droits de la personne	—	1	—	—	1
Commission de la capitale nationale	2	7	2	3	14
Commission de réforme du droit du Canada	—	—	—	1	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	—	—	—	1	1
Communications	—	5	1	2	8
Conseil canadien des relations de travail	—	1	—	1	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	—	—	1	1	2
Conseil du trésor (secrétariat)	—	2	1	4	7
Conseil national de recherches	—	—	—	1	1

Aucune mesure nécessaire

Dans les circonstances, il n'était ni nécessaire ni possible de prendre des mesures correctrices. Dans certains cas, l'institution fédérale a réglé la situation avant que nous ne soyons intervenus, ou encore il était trop tard pour faire quoi que ce soit.

Quelle est l'incidence de nos conclusions sur l'institution fédérale?

Il est difficile d'évaluer le rendement d'une institution fédérale par rapport à la Loi en ne tenant compte que du nombre de plaintes justifiées et non justifiées.

Certaines des plaintes justifiées correspondent à de graves violations des droits prévus par la Loi. D'autres plaintes sont moins graves. Il arrive que les responsables gouvernementaux de l'accès à l'information trouvent inéquitable que nous considérions comme justifiée une plainte concernant un aspect d'une demande de communication, alors qu'à tous autres égards la demande a été traitée convenablement. Il peut également sembler inéquitable de considérer une plainte comme justifiée lorsque l'institution fédérale en cause a pris immédiatement des mesures pour remédier à la situation et a ainsi donné satisfaction au plaignant.

Le mandat que nous confie la *Loi sur l'accès à l'information* est d'instruire une plainte telle que nous l'avons reçue et de faire rapport. Le fait que l'objet de la plainte paraisse sans importance ou que nous n'en examinions et trouvions justifiée qu'une partie seulement n'a pas d'incidence sur notre conclusion. Toutefois, nous nous efforçons dans toute la mesure du possible de souligner les aspects positifs du traitement accordé à la demande de communication.

De la même manière, nous ne formulons pas de conclusions sur des questions n'ayant pas fait l'objet de plainte, bien que pendant notre enquête, nous puissions contaster, par exemple, qu'une prorogation de délai injustifiée a été invoquée ou qu'un délai réglementaire n'a pas été respecté.

Lorsque l'on examine le nombre de plaintes déposées contre une institution fédérale, il importe de tenir compte du nombre de demandes de communication traitées par cette institution (c'est le Conseil du Trésor qui tient ces statistiques) et de la nature de l'organisation. Des ministères comme Revenu Canada traitent, au sujet des contribuables, des renseignements confidentiels qu'il leur faut soustraire à la divulgation, ce qui est presque de nature à favoriser les plaintes.

Il importe de noter que dans plusieurs cas, aucune autre mesure n'était requise de l'institution fédérale soit parce que la plainte n'était pas justifiée, soit parce que des mesures avaient déjà été prises au moment où nous sommes intervenus.

Tableau 2
CONCLUSIONS, RÈGLEMENTS ET RÉSULTATS DES PLAINTES
(Selon les catégories des plaintes)

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

Conclusion	Justifiée					Non justifiée			
Règlement	Rapportée comme bien-fondée			Réglée par médiation	Abandonnée	Rejetée	Abandonnée		
Résultat	Mesure corrective	Mesure insuffisante	Aucune mesure néces.	Mesure corrective	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Aucune mesure néces.	Total	%
Refus de divulguer	27	12	3	224	7	287	9	569	18.9
Retard présomption de refus	42	0	1564	3	410	54	6	2079	69
Prorogation de délai	7	0	18	2	0	35	1	63	2.1
Frais	0	0	0	12	0	263	5	280	9.3
Langue	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Publication	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers	1	3	1	4	0	11	0	20	.7
Total	77	15	1586	245	417	650	21	3011	100%
	2.6%	.5%	52.7%	8.1%	13.8%	21.6%	.7%	100%	

Conclusion

Justifiée

Nous estimons que la plainte est fondée. Un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté.

Non Justifiée

Nous n'avons pu établir qu'il y avait eu déni de droits ou traitement inéquitable. Dans certains cas, il s'agit d'une plainte ne relevant pas du mandat du Commissaire.

Règlement

Bien fondée

Nous avons été incapables de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation d'une plainte valide.

Le Commissaire a livré les conclusions de l'enquête au ministre ainsi que la recommandation, si applicable. Dans certains cas, il était trop tard pour intervenir ou il n'était pas nécessaire ou possible de prendre des mesures correctrices, les conclusions ont dont été envoyées au coordonnateur de l'accès. Dans tous les cas, un rapport a été fait au plaignant.

Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est-à-dire que l'institution a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de soumettre un rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Abandonnée

Notre enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci avant que nous ayons pu établir le bien-fondé de la plainte. Les plaintes abandonnées sont considérées comme non justifiées, à moins qu'il ne soit apparu assez clairement au moment où notre enquête a pris fin que la plainte avait un certain fondement. Un rapport a été fait à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Rejetée

Etant donné que nous avons considéré la plainte comme non justifiée, aucune autre mesure ne s'imposait de la part de l'institution. Aucune recommandation n'a été faite au ministre. Un compte rendu de l'enquête a été communiqué au plaignant et à l'institution.

Résultat

Mesures correctrices

L'institution a pris (ou proposé) des mesures correctrices qui nous ont semblé suffisantes pour régler la plainte.

Mesures insuffisantes

Bien que nous ayons recommandé que l'institution prenne des mesures correctrices quelconques par suite de la plainte, le ministre a refusé d'appliquer notre recommandation, ou encore les mesures prises (ou proposées) étaient insuffisantes ou inadéquates.

Le **résultat** de la plainte correspond aux mesures prises par l'institution fédérale à la suite de notre enquête. Dans de nombreux cas, aucune mesure n'était nécessaire, puisque, sitôt que nous sommes intervenus, des démarches ont été prises afin de rectifier la situation. Le mot «**institution**» désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, auxquels la Loi s'applique. Le «Ministre» est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas, toutefois, le terme fait référence à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution.

Ainsi, le président de l'Agence canadienne de développement international est le responsable de cette institution fédérale en vertu de la Loi.

Catégories

Le Commissaire à l'information est tenu de recevoir et d'instruire les catégories de plaintes suivantes:

Refus de divulguer

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication d'un document, en tout ou en partie, demandé aux termes de la Loi. Ces plaintes portent notamment sur le motif invoqué par l'institution fédérale pour ne pas divulguer le document ou pour le soustraire à la Loi, sur l'incapacité de trouver le document demandé immédiatement, ou sur le défaut de donner un motif acceptable de non-divulgation.

Retard (présomption de refus)

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui prétendent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande de communication dans les délais fixés par la Loi. (Une réponse tardive est associée à un refus de divulguer de la part de l'institution.)

Prorogation de délai

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui considèrent comme déraisonnable la prorogation des délais de réponse à leurs demandes de communication.

Frais

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui ont été tenues d'acquitter, aux termes de la Loi, des frais qu'elles estiment déraisonnables.

Langue

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui n'ont pas eu accès au document dans la langue officielle qu'elles avaient demandé ou qui n'y ont pas eu accès dans cette langue dans un délai qu'elles estimaient satisfaisant.

Publications

Il s'agit de plaintes concernant le Registre de l'accès, les bulletins périodiques ou d'autres publications que le gouvernement est tenu de rendre disponibles aux termes de la Loi.

Divers

Il s'agit des plaintes relatives à toute autre question touchant les demandes de communication de documents présentées aux termes de la Loi, ou l'obtention de tels documents.

LES PLAINTES

Les Nombres

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à information*, le 1er juillet 1983, 5 592 plaintes ont été reçues. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des plaintes, tandis que les autres en montrent la répartition et le mode de règlement.

Tableau 1

ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLAINTES

Du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

REPORTÉES DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	**2 607**
OUVERTES DURANT L'ANNÉE	**1 057**
FERMÉES DURANT L'ANNÉE	**3 011**
EN COURS D'INSTRUCTION	**653**

La Terminologie

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils, où la demande est soit «accueillie», soit «rejetée», ou aux instances devant les tribunaux criminels, où l'accusé est trouvé coupable ou non coupable, le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, démarche qui peut aboutir à des conclusions, règlements et résultats variés.

La **catégorie** de plainte décrit le genre de plainte dont il s'agit. La plupart des plaintes concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document demandé aux termes de la Loi, mais nous sommes également appelés à instruire des plaintes au sujet de la longueur des délais de réponse, des frais demandés, de la langue des documents divulgués, des publications requises en vertu de la Loi, et toute autre matière connexe.

Notre **conclusion** indique si d'après notre évaluation de la plainte, celle-ci est justifiée ou non. Il peut arriver que la plainte soit mineure — une page non divulguée sur plusieurs centaines — ou que l'institution puisse remédier à la situation immédiatement. Au moment d'établir notre conclusion, toutefois, nous nous demandons si le plaignant avait raison de porter plainte. Il ne nous appartient pas de décider si la page que le l'institution a refusé de divulguer revêtait une importance véritable pour le plaignant.

Le **règlement** d'une plainte correspond aux mesures que nous avons prises à son égard. Nous nous efforçons de jouer le rôle d'intermédiaire entre le plaignant et l'institution fédérale concernée, en vue de dégager une solution acceptable. Si ces efforts échouent et si la plainte est fondée, le responsable de l'institution en est avisé et, selon les circonstances, des mesures correctives particulières peuvent être recommandées. Si nous estimons qu'une plainte n'est pas justifiée, elle est rejetée sans que l'institution concernée n'ait à intervenir davantage. Il arrive que des plaintes soient interrompues ou abandonnées pendant que nous les instruisons. Dans ces cas, notre conclusion dépend de la mesure dans laquelle la plainte nous apparaissait comme fondée au moment où notre enquête a pris fin.

Exceptions pour des motifs précis

Le début de l'article 15 se lit comme suit :

> «15(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, notamment ...»

Le paragraphe 1 de l'article 15 est suivi de neuf alinéas dans lesquels sont diverses catégories de documents.

La Cour a décidé qu'une institution fédérale n'est pas tenue de citer un alinéa en particulier pour justifier le refus de communiquer le document demandé. Toutefois, la Cour a décidé que l'institution devait préciser la catégorie générale dans laquelle se situait chaque document retenu et d'indiquer, par exemple, s'il se rapportait à la défense nationale, aux affaires internationales ou à des activités subversives. Deux affaires semblables sont en cours; dans ces cas, nous avons recommandé la divulgation sous réserve de l'application possible d'exceptions limitées et de prélèvements. Dans ces cas, il ne semblait pas que tous les renseignements contenus dans les documents correspondaient à l'un ou l'autre des alinéas de l'article. (Voir le Rapport annuel de 1989-1990, page 64.)

Compétence

La Cour nous a donné raison et a reconnu qu'elle était habilitée à trancher les questions relatives aux modalités selon lesquelles les décisions en vertu de la Loi étaient rendues par les institutions fédérales, même lorsque le Commissaire ne conteste pas le refus.

Déposition des témoins

Dans une affaire où le Commissaire à l'information avait recommandé la divulgation partielle du document demandé, mais dans laquelle il était intervenu à la demande d'un plaignant au nom duquel le recours en révision judiciaire était exercé, la Cour a déterminé qu'un témoin qui a fait une déclaration sous serment (ici, au nom d'une institution fédérale) doit «répondre franchement à toutes les questions dont on peut raisonnablement s'attendre qu'il eût connaissance et qui se rapportent à la principale question en litige dans la procédure que concerne son affidavit». (Voir le Rapport annuel 1989-1990, page 60.) Une question semblable a été soulevée dans une autre affaire, mais après que la décision mentionnée plus haut a été rendue, le gouvernement a accepté que l'on réponde aux questions, et le recours en révision judiciaire a été retiré. (Voir le Rapport annuel 1989-1990, page 60.)

Cote de sécurité : Une institution fédérale avait communiqué les noms de personnes, mais non la cote de sécurité du poste qu'elles occupaient aux termes d'un contrat. À notre avis, ces renseignements ne pouvaient être soustraits à la communication en tant que données d'évaluation ou que renseignements personnels protégés. La Cour a ordonné la divulgation.

Photographies : Nous avons jugé que les photographies d'anciens membres du personnel d'un service du ministère de la Défense nationale ne constituaient pas des renseignements personnels protégés et nous avons recommandé qu'elles soient communiquées. Le Ministère a refusé. Il a toutefois communiqué les documents plus tard, après présentation de la preuve, mais avant que le juge ne rende sa décision. La motion a été retirée.

Renseignements concernant des tiers

Un grand nombre de plaintes et d'affaires portées devant la Cour se rapportent à des renseignements confidentiels concernant des entreprises du secteur privé.

Rapports d'inspection des viandes : Le public a le droit d'avoir accès aux rapports d'inspection des viandes. C'est le jugement qu'ont rendu la Division de première instance et la Division d'appel de la Cour fédérale. Dans plusieurs cas, le ministre de l'Agriculture avait accepté de divulguer le document demandé sur la recommandation du Commissaire, et le Commissaire a obtenu l'autorisation d'intervenir dans les actions entamées par un certain nombre de tiers qui voulaient en empêcher la divulgation.

Information agrégée sur l'impôt : Le ministère du Revenu national avait refusé de divulguer des renseignements concernant certaines compagnies d'assurances qui avaient été compilés sous forme d'un agrégat. Nous avions recommandé que ces renseignements soient divulgués car ils ne permettaient pas d'identifier des contribuables et la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'interdit pas de publier ce genre de renseignements. Les renseignements ont été divulgués avant l'audience.

Contingentement des importations de fromage : Il s'agissait de savoir si les renseignements sur le contingentement annuel le plus important des importations de fromage en 1985 pouvaient être divulgués.

Points de procédure

Si la Commission d'appel de l'Immigration ordonne qu'une audience se déroule à huis clos, cela n'autorise pas son Président à ne pas prendre en considération une demande d'accès au procès-verbal de l'audience, sous réserve d'une exception. La Cour a décidé que la *Loi sur l'accès à l'information* primait.

possible de faire des prélèvements. D'après la Cour, le fait de soustraire à la divulgation la totalité d'un document, sans égard au principe du prélèvement, allait à l'encontre de l'objet de la Loi, et chaque document devait être examiné pour qu'on y prélève les passages non visés par une exception. La Cour a arrêté qu'une institution devrait exercer son pouvoir discrétionnaire dans les limites du pouvoir de décision qui lui est accordé, *et qu'il appartenait à la Cour de déterminer ces limites.* Il s'agissait de l'affaire Ken Rubin c. la Société canadienne d'hypothèques et de logement (1989) 1 C.F. 265.

Renseignements personnels

L'une des exceptions les plus fréquemment invoquées est celle qui est autorisée en vertu de l'article 19, lequel interdit généralement de divulguer des renseignements personnels protégés. Les principales questions qui ont été portées devant la Cour fédérale sont décrites dans les paragraphes suivants.

Traitements: Dans cette affaire, nous avons cherché à savoir si le gouvernement était autorisé à retenir des renseignements sur certains fonctionnaires nommés du gouverneur en conseil qui recevaient un traitement fixe. L'éventail des salaires des cadres et des employés des institutions fédérales peuvent être publiées, mais certains des fonctionnaires étaient des responsables d'institutions fédérales non visées par la Loi. L'éventail des salaires vraisemblables ont été établies et communiquées avant que l'affaire ne soit instruite par la Cour. Il est maintenant courant de publier des éventails des salaires semblables pour les personnes nommées en vertu d'une ordonnance du conseil et, à l'occasion d'une plainte déposée ultérieurement, notre bureau a recommandé la communication d'éventails des salaires estimatives.

Situation du requérant : Dès le début de notre mandat, nous avons eu à déterminer si une personne qui ne peut présenter une demande aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pouvait avoir accès à des documents renfermant des renseignements personnels la concernant en autorisant un tiers à en demander communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.* La Cour a décidé que ce procédé était possible et que le ministre devait alors communiquer le document. Ce jugement a entraîné une modification en 1989, et la Loi dispose maintenant que toute personne présente au Canada peut avoir recours à l'une et à l'autre loi.

Noms des agents de la GRC : La GRC a divulgué les résultats d'une enquête interne concernant le traitement de certaines affaires d'homicide. Nous avions recommandé la divulgation du document tout en reconnaissant que celui-ci renfermait des éléments d'information pouvant permettre d'identifier des individus et que ces éléments étaient protégés en tant que renseignements personnels. La GRC a accepté de pratiquer des suppressions. La communication a eu lieu avant l'audience de la Cour, mais après l'exercice du recours en révision judiciaire.

Si nous estimons qu'un plaignant a un bon argument à faire valoir ou qu'une plainte soulève un doute substantiel, nous nous offrons pour exercer le recours. Cela ne veut pas nécessairement dire que nous nous attendons à avoir gain de cause. Dans la négative, la décision rendue par la Cour nous aide à expliquer les raisons pour lesquelles nous ne pouvons pas appuyer une plainte subséquente ou, même si nous l'appuyons, les raisons pour lesquelles nous ne pouvons pas justifier un recours en révision judiciaire. Les affaires portent principalement sur les renseignements personnels, sur les renseignements confidentiels d'entreprises et sur les procédures ou d'autres points de droit. Voici quelques exemples de cas de ce genre traités au cours des sept dernières années.

Procès-verbaux des réunions des institutions fédérales

Plusieurs plaintes nous ont amené à déterminer si les procès-verbaux des réunions des institutions fédérales devaient être protégés dans leur totalité aux termes de l'alinéa 21(1)b). L'article 21 stipule que les documents correspondant aux descriptions contenues dans plusieurs alinéas (dans le cas présent, il s'agit de comptes rendus de consultations ou de délibérations au sein d'institutions fédérales) *peuvent* ne pas être divulgués. L'article ne contient pas de critère de préjudice.

La question de savoir si le texte intégral des procès-verbaux des réunions des institutions fédérales pouvait être soustrait à la communication aux termes de l'article 21 n'a pas été tranchée d'un seul coup. D'abord, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a divulgué une partie substantielle du procès-verbal demandé avant que l'affaire ne soit portée devant le tribunal; puis le Comité consultatif national de l'immunisation a fait la même chose.

Ce n'est que lorsque le président de la Commission de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a refusé de communiquer certains procès-verbaux des réunions de la Commission que l'affaire a été instruite par la Cour. Se fondant sur la preuve, la Cour fédérale n'a pas renversé la décision du président.

Plus tard, nous avons reçu une plainte portant sur le refus par la Société canadienne d'hypothèques et de logement de communiquer les procès-verbaux de certaines réunions. Nous étions convaincus que notre mandat nous autorisait à demander à la Société de prélever et de communiquer certaines parties des documents, et c'est ce que nous avons fait. Cependant, nous n'avons pas offert au plaignant d'exercer un recours en révision judiciaire en raison de la décision qui avait été rendue dans l'affaire du CRTC. Le plaignant, M. Ken Rubin, a exercé lui-même le recours. Sa demande a été rejetée par la Division de première instance, mais la Cour d'appel fédérale a renvoyé l'affaire à la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour que celle-ci réexamine si l'exception était vraiment applicable et s'il était

Tout en recommandant d'annuler l'article 24 et l'Annexe, nous reconnaissions dans notre rapport qu'il existe des cas où il faut interdire absolument la communication. Nous proposions d'ajouter à la Loi une exception obligatoire visant les renseignements obtenus en vertu de lois comme la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la statistique* et éventuellement de quelques autres.

Dans son compte rendu sur l'article 24, le Comité a signalé que certaines des dispositions de l'Annexe II ne justifieraient peut-être plus la protection jugée nécessaire par des législatures antérieures. Dans notre mémoire, nous avions déterminé que les lois énoncées dans l'Annexe II comprenaient six catégories de dispositions à propos des pouvoirs discrétionnaires, allant de l'interdiction absolue de communiquer les documents au pouvoir généralement illimité de les divulguer. Cette constatation a été jugée utile par le Comité, lequel a conclu que ces degrés de pouvoir discrétionnaire étaient peu conciliables avec une exception obligatoire.

Le Comité concluait que l'article 24 violait deux des principes énoncés dans l'article 2 de la Loi. En effet, on ne pouvait pas qualifier les exceptions qui y sont prévues de «précises» et «limitées» et il ne prévoit aucun recours indépendant.

Le Comité n'a pas précisé s'il était souhaitable de prévoir des restrictions dans les lois énumérées à l'Annexe II, il a conclu qu'en général l'Annexe II n'était pas nécessaire. Il a affirmé que, dans tous les cas, les renseignements recueillis en vertu de l'une de ces lois bénéficieraient d'une protection appropriée grâce à une ou plusieurs des exceptions déjà prévues dans la Loi. Le Comité a recommandé de remplacer l'article 24 et l'Annexe II par une nouvelle exception obligatoire qui s'appliquerait aux renseignements relatifs à la *Loi de l'impôt sur le revenu,* à la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.*

Le Comité craignait que le maintien de l'Annexe II ne pose un problème délicat. Il a mentionné que des mémoires venant tant du secteur public que du secteur privé proposaient divers ajouts à l'Annexe et il a dit craindre que des ajouts massifs n'aillent à l'encontre de l'esprit de la loi.

Nous avons appuyé la recommandation du Comité. Le gouvernement a simplement répondu qu'il examinerait d'autres possibilités pour régler la question de l'article 24.

Révision par la Cour

Nous exerçons les recours en révision au nom du Commissaire pour obtenir des interprétations judiciaires définitives des dispositions de la Loi, lorsque la médiation a échoué.

- certains hauts fonctionnaires attachent plus d'importance aux exceptions qu'au droit d'accès lui-même;
- chercher à soustraire à la divulgation tout ce qui peut l'être peut aller à l'encontre du but de la Loi;
- il n'est pas bon d'écouler tout le temps autorisé par la Loi pour répondre à une demande en vue d'obtenir une prorogation;
- bien que les problèmes ne soient pas uniquement attribuables à une question d'attitude, l'approche des conseillers et des administrateurs du gouvernement fédéral peut avoir un effet positif.

Nous avions également des signes encourageants à rapporter. Ayant fait une enquête sur les retards dans neuf ministères, nous étions heureux de souligner que toutes les personnes interrogées nous avaient aidés et avaient collaboré avec nous de bon gré. Elles nous avaient signalé les raisons, qui à leur avis, occasionnaient des retards et nous avaient suggéré des moyens de résoudre une partie sinon la totalité des problèmes. Le gouvernement, ajoutions-nous, avait pris certaines mesures pour remplir son engagement à améliorer le statut des coordonnateurs et à créer un programme de formation sur l'accès et les renseignements personnels. L'ajout de personnel à notre Commissariat traduisait, d'après nous, la volonté du gouvernement de venir en aide aux utilisateurs de la Loi. Nous terminions sur une note optimiste en nous demandant s'il était possible que le timonier ait reçu l'ordre de mettre le cap sur une direction totalement différente.

Interdictions fondées sur d'autres lois

L'article 24 de la Loi établit une exception obligatoire à l'égard de tout renseignement dont la divulgation est restreinte en vertu d'une loi citée à l'Annexe II de la Loi. Aux termes de la Loi, les dispositions figurant à l'Annexe II devaient être examinées et faire l'objet d'un compte rendu dans les trois ans de son entrée en vigueur. C'est le Comité qui a été chargé d'effectuer cet examen. Le mémoire que nous avons présenté au Comité exposait en détail notre opinion sur la question, et notre conclusion était que l'article 24 et l'Annexe II étaient inutiles. Nous avions recommandé d'annuler l'article pour neuf raisons, dont les suivantes :

- Toutes les restrictions applicables en vertu de l'Annexe II font également l'objet d'exceptions prévues dans d'autres articles de la Loi;
- L'article 24 énonce une interdiction absolue, tandis que la plupart des lois énumérées à l'Annexe II n'interdisent pas la divulgation de documents de façon absolue;
- L'article n'est pas conforme au principe selon lequel les décisions de retenir des documents sont sujettes à révision par un organe indépendant du gouvernement;
- Toutes les lois énoncées à l'Annexe II ne précisent pas la personne habilitée à prendre la décision, et toutes n'établissent pas les motifs de la restriction ou de l'exception;
- Le Commissaire ne peut jouer aucun rôle utile de médiation dans le règlement des plaintes se rapportant à une disposition énoncée à l'Annexe II.

En 1985-1986, j'ai explicité mes préoccupations. J'ai proposé au Parlement de prendre des mesures pour que les ministres et les fonctionnaires acceptent mieux le droit d'accès du public. J'ai déclaré qu'un bon nombre de fonctionnaires devraient changer complètement d'attitude, de sorte que l'examen des documents vise à trouver des moyens pour divulguer des renseignements et non pour les garder secrets. J'ai affirmé qu'il y avait trop peu de partisans de la liberté d'accès à l'information et trop de tenants du principe voulant que ce qui a toujours été soustrait à la vue du public doit l'être à jamais.

Le Rapport annuel de 1986-1987 évoquait la tendance des conseillers juridiques des ministères à conseiller la non-communication chaque fois que cela était possible et soulignait que, bien que ce soit là une réaction normale pour un avocat, cette décision allait à l'encontre de l'objet et de l'esprit de la Loi.

Dans le Rapport annuel de 1987-1988, j'ai donné mon opinion sur une lettre adressée aux ministères fédéraux par le Greffier du Conseil privé et sur la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent.

En résumé, j'ai précisé qu'à mon avis, les consultations dont il était question dans la lettre du Greffier n'étaient pas contraires à la loi et que je ne chercherais à intervenir que s'il y avait des indices d'ingérence politique ou si ces consultations nuisaient à l'exercice des droits d'accès conférés par la Loi. Mais j'ai également précisé que les fonctionnaires, à tort ou à raison, avaient cru que l'auteur de la lettre avait voulu dire que les renseignements divulgués en vertu de la Loi risquaient d'embarrasser le gouvernement et que cela devait être évité. Dans cette optique, il aurait fallu qu'un fonctionnaire soit très indépendant d'esprit et très résolu pour plaider auprès de ses supérieurs en faveur de la divulgation.

La réponse du gouvernement aux recommandations du Comité ne m'a guère rendue optimiste. En fait, reprenant les termes mêmes de la Loi j'ai qualifié la réponse du gouvernement d'«insuffisante» et d'«inappropriée», abstraction faite de quelques propositions louables.

J'étais grandement préoccupée, entre autres, par l'hésitation à mettre en oeuvre la recommandation d'assortir chaque exception d'un critère de préjudice et de rendre chacune discrétionnaire. Je jugeais que la mise en oeuvre de cette recommandation nous aurait fait faire un pas de géant sur la voie de la transparence du gouvernement.

Le Rapport annuel de 1988-1989 regorge d'allusions directes et indirectes aux attitudes et à leur importance. Dans l'introduction, j'ai dit qu'il fallait du temps pour obtenir des résultats et que le gouvernement avait beau avoir fait siens les principes de la liberté d'accès à l'information, son attitude demeurait froide et hésitante. J'ai affirmé que les utilisateurs qui estiment que les institutions n'ont pas respecté les délais prescrits par la Loi se demandent s'il s'agit d'un problème d'ordre administratif ou d'un problème d'attitude.

L'Avocat général du Commissaire, dans une communication reproduite dans le Rapport, a fait valoir les points suivants

Le gouvernement a rejeté ces propositions. Le secret du Cabinet en souffrirait, soutenait-il, et la convention de la responsabilité ministérielle collective en serait ébranlée. Dans notre rapport de 1986-1987, nous avons soutenu que le Parlement avait eu l'intention d'autoriser l'accès à ces documents de fond factuels. Nous avions toutefois eu de la difficulté à instruire les plaintes alléguant que des documents, qu'on avait déjà désignés comme documents de travail du Cabinet, avaient été exclus sous prétexte qu'il s'agissait en fait de notes. Le bureau du Conseil privé nous a en outre informés que, depuis l'adoption de la Loi, aucun document de travail du Cabinet, au sens de la Loi, ne semblait avoir été produit.

Nous avons signalé dans le Rapport annuel de 1987-1988 que les recommandations du Comité permanent, auxquelles nous avions souscrit, avaient été rejetées. Nous avons fait remarquer encore une fois que le public ne pouvait pas avoir accès aux documents de fond factuels sur lesquels le Cabinet fonde ses décisions, contrairement, estimions-nous, à l'intention du législateur.

Attitudes

Chaque année, nous avons parlé des attitudes - celles que nous avions perçues ou que nous trouvions souhaitables - et de leur importance pour l'application de la Loi. Dans notre premier rapport, nous avons signalé que le public jugeait la Loi inutile, risible et même trompeuse, plus que toute autre loi jamais adoptée par le gouvernement fédéral. Je ne partageais pas ces opinions à l'époque et je ne les partage pas plus aujourd'hui. J'ai formulé des commentaires sur l'attitude du gouvernement et des fonctionnaires, tout en signalant le mécontentement du public à cause des retards et des résultats des plaintes. J'ai insisté tantôt sur la nécessité de bien comprendre la Loi, tantôt sur la façon d'influencer les réactions des coordonnateurs; j'ai fait connaître mon mécontentement devant l'inaction du gouvernement et j'ai exprimé le souhait réservé de voir le climat s'améliorer.

D'autres parties des rapports annuels ont été consacrées à l'attitude des gens avec lesquels nous travaillons. Nous nous répéterons sans doute dans une certaine mesure, mais nous voulons ici faire ressortir l'importance des attitudes.

Dès la publication du Rapport annuel de 1984-1985, j'ai signalé que les principes de la Loi ne pourraient être respectés intégralement sans le dévouement des coordonnateurs, la volonté des hauts fonctionnaires et des ministres, et une bonne dose de compréhension et de connaissances chez les utilisateurs. Je me demandais alors si les coordonnateurs recevaient tout l'appui dont ils avaient besoin.

J'ai ajouté que, d'après notre expérience, les documents confidentiels du Cabinet n'étaient pas dispensés en vertu de l'article 21. Le seul cas où nous pourrions instruire une plainte concernant la non-communication de documents confidentiels du Cabinet serait celui où une personne soutiendrait que le document demandé est un document de travail au sujet duquel une décision aurait été rendue publique ou au sujet duquel aucune décision n'a été rendue, mais qui date de quatre ans. Nous n'avons pas eu de cas pareil, mais j'aurais pu signaler les plaintes selon lesquelles des documents avaient été à tort considérés comme des documents confidentiels du Cabinet. Nous avons fait état de dix plaintes de ce genre dans le Rapport annuel de 1984-1985; dans six cas sur dix, nous avons trouvé que la plainte n'était pas justifiée d'après les éléments de preuve qui nous avaient été fournis. Dans les quatre autres cas, les négociations ont abouti à la divulgation partielle ou totale des documents.

J'ai dit que, dans les autres pays où ce genre de loi existait, l'organe de décision bénéficiait d'une certaine protection et qu'un gouvernement parlementaire reposait sur le libre échange des idées. En outre, j'ai précisé que nous avions recours à l'article 36 de la *Loi sur la preuve* qui permet à un organe doté d'un pouvoir d'assignation de demander à un ministre d'attester par écrit qu'un document constitue un document confidentiel du Conseil privé de la Reine. Nous avions demandé une telle attestation dans treize cas. Dans trois de ces cas, des documents supplémentaires ont été communiqués après que le ministre responsable a été prié de fournir une attestation.

L'important pour moi, ai-je précisé, était que l'exclusion de documents en vertu de cet article ne devait pas devenir chose courante. Même si je n'avais évidemment pas vu les documents exclus, j'estimais possible qu'on ait retenu des documents qui ne contenaient que les renseignements concrets sur lesquels le gouvernement avait fondé ses décisions. Le président m'ayant demandé ce que j'en pensais, j'ai dit qu'il serait sain, dans un régime démocratique, que le public ait accès à ce genre de documents et qu'il connaisse mieux les nombreux avis contradictoires qui sont donnés au gouvernement; à mon avis, il était plus important que le public comprenne que toute décision prise au palier le plus élevé du gouvernement est le fruit d'un compromis. Le Comité a consacré une grande partie de son rapport à cette question de l'exclusion. Il a d'abord reconnu qu'il existait des motifs importants de retenir des documents.

Le Comité a ajouté qu'il était essentiel de pouvoir protéger, dans les notes au Cabinet, les parties renfermant des avis subjectifs au sujet des politiques, tandis que les passages concernant les faits devraient généralement être mis à la disposition du public, à moins qu'elles ne fassent l'objet d'une exception en vertu de la Loi.

Il a affirmé vigoureusement que l'exclusion absolue des documents confidentiels du Cabinet à l'application de la Loi n'était pas justifiable. Selon lui, il serait possible d'assurer la protection du caractère secret des documents du Cabinet au moyen d'une exception discrétionnaire formulée en termes appropriés plutôt que d'une exclusion. En outre, le Comité s'est dit d'avis que les documents confidentiels datant de plus de quinze ans ne devraient pas faire l'objet de l'exception envisagée.

La troisième condition nous oblige à tenir compte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsqu'une plainte allègue qu'un document renfermant des renseignements personnels a été retenu indûment. Par conséquent, il serait de notre intérêt et de celui du Commissaire à la protection de la vie privée que des modifications soient apportées à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité permanent s'est dit «très préoccupé» par un aspect des deux lois que nous lui avions signalé, à savoir l'absence de disposition prévoyant que l'on avise la personne au sujet de laquelle on se propose de communiquer des renseignements. Il a signalé l'existence, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, d'une disposition autorisant le responsable d'une institution fédérale à communiquer de tels documents lorsqu'il est d'avis «que des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée».

Le Comité permanent a recommandé non seulement qu'on ajoute une disposition prévoyant qu'un avis soit adressé à la personne en cause, mais aussi qu'on intègre l'essentiel des parties appropriées de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans la Loi sur l'accès à l'information*, recommandation que nous avons appuyée dans notre rapport de 1986-1987. Nous avons également fait remarquer que la définition de «renseignements personnels» et les conditions auxquelles ceux-ci pouvaient être communiqués nous avaient posé des problèmes, et nous avons appuyé la recommandation du Comité permanent selon laquelle il faudrait envisager des modifications législatives.

Nous avons parlé de cette exception plus longuement dans le Rapport annuel de 1987-1988. Nous nous sommes réjouis que le gouvernement accepte les recommandations du Comité permanent visant à rendre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* plus efficace ainsi qu'à préciser la définition de «renseignements personnels» et les conditions dans lesquelles ils peuvent être utilisés.

Nous soulignions encore une fois qu'il serait important d'aviser les personnes intéressées et insistions pour que le gouvernement mette en place un mécanisme permettant aux particuliers de faire des observations au sujet des documents qui les concernent.

Documents confidentiels du Cabinet

En ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet auxquels la Loi ne s'applique pas, nous avons signalé, dans notre mémoire principal au Comité, que le Commissaire s'était entendu avec le Greffier du Conseil privé pour que les ministres certifient par écrit que le document ou une partie du document demandé était un document confidentiel du Conseil privé de la Reine.

En réponse à une question qui m'a été posée devant le Comité permanent, j'ai déclaré que le problème des documents confidentiels du Cabinet devait, à mon sens, être considéré sous l'angle à la fois de l'article 21 (l'exception concernant les avis ou les recommandations élaborés par ou pour le gouvernement) et de l'article 69 (d'après lequel ces documents sont totalement soustraits à l'application de la Loi).

Le Comité permanent a déclaré que cette exception était celle qui risquait le plus de faire l'objet d'abus fréquents. Souscrivant aux avis exprimés dans de nombreux mémoires, il trouvait que l'article était rédigé dans des termes beaucoup trop vagues. Il a recommandé qu'un critère de préjudice lui soit ajouté et que son champ d'application ne comprenne que les politiques et les procès-verbaux des délibérations visant la prise de décisions relatives aux politiques. Le Comité a également recommandé que l'exception ne vise que les documents datant de moins de 10 ans au moment de la demande d'accès et non pas de moins de 20 ans, comme l'article le stipule actuellement.

Dans le Rapport annuel de 1987-1988, nous avons expliqué plus longuement la position exposée dans notre mémoire au Comité permanent, en rappelant le refus du gouvernement de mettre en oeuvre les recommandations du Comité. (Dans *Les prochaines étapes*, le gouvernement soutenait que, s'il acceptait les recommandations du Comité, la relation de confiance entre les ministres et les fonctionnaires s'en trouverait altérée.) Nous rappelions qu'au cours du débat qui avait précédé l'adoption de la Loi, certains avaient soutenu que le public devrait avoir accès aux renseignements factuels donnés dans le cadre de l'élaboration d'un avis, et nous signalions avoir eu connaissance de bien des cas où ce genre de renseignements n'avaient pas été communiqués. Nous avons continué de réclamer que la Loi soit modifiée de manière que l'exception soit assujettie à un critère de préjudice et qu'elle soit limitée.

En juillet 1988, la Cour d'appel fédérale a rendu un jugement (*Ken Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*) (1988) 1 C.F. 265, dont un résumé figure dans le Rapport de 1988-1989. Il se peut bien que cette décision ait pour effet d'inciter le gouvernement à recourir moins souvent à cette exception, puisque, d'après la Cour, le responsable de l'institution fédérale qui exerce le pouvoir discrétionnaire que lui donne cet article doit tenir compte à la fois de l'esprit et du but de la Loi et que le Parlement entendait que les exceptions soient interprétées de façon stricte.

Renseignements personnels

Dans le mémoire que nous avons présenté au Comité, nous avons proposé que le Parlement étudie dans quelle mesure les ministères fédéraux devraient chercher à obtenir le consentement d'une personne avant de divulguer des renseignements personnels qui la concernent. Nous avons également fait mention d'un jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire *Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986) 3 C.F. 63. Dans ce jugement, la Cour cherchait à déterminer l'effet du paragraphe 19(2), lequel dispose que le ministre «peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels» à l'une des trois conditions suivantes : la personne en cause a donné son consentement; le public a accès aux renseignements; la divulgation est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Cour a jugé que, dans les cas où le paragraphe s'appliquait, le ministre devait communiquer les documents.

disposés à fournir des exemples de passages qui peuvent être prélevés, mais la Loi exige que ce soit l'institution qui examine le document et qui trouve les parties auxquelles l'auteur de la demande peut avoir accès. Néanmoins, les institutions ne divulguent souvent que les parties que nous avons citées en exemple. Il s'ensuit de longues discussions, ce qui retarde beaucoup la divulgation d'autres documents.

Nos efforts en vue d'une application maximale du principe du prélèvement peuvent sembler déraisonnables à certains fonctionnaires. Mais, croyons-nous, à moins de continuer à surveiller l'application de l'article 25, nous risquons de voir se dessiner une tendance à effectuer de moins en moins de prélèvements et, par conséquent, à soustraire à la divulgation les parties communicables des documents demandés.

Le Rapport annuel 1988-1989 fut soumis après la décision rendue par la Cour d'appel fédérale laquelle pouvait possiblement clarifier un malentendu à l'effet que bien que les fonctionnaires soient d'avis que tout le document ou l'ensemble des documents doivent être dispensés, ils sont tenus de revoir tous les documents afin de vérifier si certains peuvent être divulgés (Voir *Ken Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement* (1988) 1 C.F. 265; voir Rapport annuel 1988-1989 page 84).

En janvier 1990, le Commissaire à l'information a recommandé l'application de prélèvements à des documents même si ces derniers contenaient de l'information protégée par le secret professionnel liant un avocat à son client. Le ministre, sur l'avis du ministère de la Justice, a décliné la recommandation alléguant que l'application de prélèvements pourrait résulter en la perte de privilège pour tout les documents. Le plaignant a autorisé le Commissaire à poursuivre ce point devant la Cour en son nom.

Une autre question qui reste à régler est celle de savoir comment interpréter les mots «à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux». Nous attendons un jugement de la Cour d'appel fédérale à ce sujet.

Recommandations et consultations

Nous avons signalé au Comité permanent, dans notre mémoire principal, que l'article 21 de la Loi autorisait la non-communication d'avis et de recommandations élaborés par ou pour le gouvernement. De plus, cet article accorde le pouvoir discrétionnaire de retenir les comptes rendus des réunions d'employés du gouvernement fédéral, quel que soit l'objet de la réunion. Nous croyons que cette exception peut donner lieu à des abus parce qu'elle n'est assortie d'aucun critère de préjudice et parce que la Cour fédérale a jugé que l'invocation d'une exception en vertu d'un pouvoir discrétionnaire n'est pas sujette à révision judiciaire. Nous recommandions d'ajouter à l'article un critère de préjudice ou une autre disposition restrictive et de n'appliquer aucune exception en vertu de cet article aux renseignements factuels des documents de fond.

nationale et la sécurité nationale. Nous avons soutenu que pour se prévaloir d'une exception, l'institution fédérale devait prouver que le document se rapportait à l'une des catégories de renseignements énumérées dans la liste.

Nous avons exercé un recours en révision judiciaire dans trois cas afin de déterminer si notre interprétation était juste. Chacun des recours se rapportait à l'article 15, mais les questions en litige étaient toutes différentes selon, entre autres, que nous pensions que les documents devaient être divulgués ou non. (Voir le Rapport annuel 1988-1989, page 93 et le Rapport annuel 1989-1990, page 64.

Prélèvements

Dans notre mémoire principal au Comité permanent, nous avons discuté brièvement de l'article 25 de la Loi, selon lequel les institutions sont tenues de divulguer les parties des documents demandés qui ne sont pas visées par une exception en procédant au prélèvement de ces parties. Nous avons précisé que cet article était fréquemment invoqué et nous avons recommandé que l'on procède au prélèvement et à la divulgation même si les fonctionnaires ministériels croient que ce qu'il reste du document ne veut plus rien dire ou est inutile. Nous soutenions qu'il appartenait à l'auteur de la demande de juger si un renseignement est significatif ou non.

Dans le Rapport annuel de 1987-1988, nous avons parlé de certains problèmes dans ce domaine. Par exemple, les fonctionnaires, lorsqu'ils sont pressés par les enquêteurs d'appliquer le principe du prélèvement, ont tendance à demander qu'on leur montre comment procéder. Il est ainsi arrivé à des enquêteurs de traiter un document en entier puis de devoir, en fait, réexaminer leurs propres suggestions pour décider de ce qui pouvait être soustrait à la communication.

Nous sommes revenus à la charge dans le Rapport annuel de 1988-1989. Nous avons signalé que bon nombre de documents étaient volumineux et que les institutions n'étaient pas disposées à passer des heures à trouver et à préparer les parties non visées par une exception et pouvant être communiquées. Les enquêteurs sont toujours

Dans notre analyse des réactions du gouvernement, contenue dans notre Rapport de 1987-1988, nous avons examiné de plus près les mesures envisagées. Nous avons souligné que, si l'on modifiait la Loi, comme le proposait le gouvernement, pour tenir compte des demandes abusives, frivoles ou perturbatrices, le requérant ne pourrait jamais être certain que sa demande serait traitée. Il en résulterait, estimions-nous, une érosion des principes fondamentaux de la Loi. Nous avons aussi soulevé quelques questions connexes : Qui serait chargé d'évaluer l'importance des renseignements? Cette évaluation pourrait-elle faire l'objet d'une plainte? Un recours en révision judiciaire serait-il possible? Le gouvernement devrait-il obtenir l'approbation du Commissaire pour refuser de prendre une demande en considération? Enfin, nous soulignions notre incertitude quant au sens exact des termes «abusives», «frivoles» et «perturbatrices».

Nous souscrivions pour l'essentiel aux autres recommandations du Comité, mais nous n'étions pas tout à fait d'accord avec la manière dont le gouvernement se proposait d'agir. Nous avons exprimé l'espoir que d'autres critères de dispense des droits s'ajouteraient à ceux proposés par le gouvernement, tout en convenant qu'il était souhaitable de tenir compte de facteurs comme la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement. Mais la nouvelle orientation nous semblait s'écarter considérablement des pratiques en vigueur. Elle tendait à reporter, dans la mesure du possible, l'ensemble des coûts de traitement des demandes sur les utilisateurs de la Loi. Nous supposions que le gouvernement avait l'intention de supprimer les cinq heures gratuites de recherche et de préparation et de facturer les frais réels pour toutes les demandes, exception faite des plus simples. Nous étions d'avis que cela était incompatible avec les mesures annoncées concernant le refus des demandes considérées comme abusives, frivoles ou perturbatrices. En fait, ajoutions-nous, cela équivaudrait à dire que les institutions fédérales étaient disposées à assurer un service moyennant le paiement de droits calculés selon les coûts réels, tout en se réservant le droit de refuser de le faire. Si les institutions fédérales avaient le pouvoir de refuser la communication de renseignements pour ces motifs, disions-nous, elles pourraient être tentées de le refuser uniquement pour des raisons de convenance ou pour des motifs arbitraires et discriminatoires.

Affaires internationales et défense nationale

Dans le mémoire principal que nous avons présenté au Comité permanent, nous avons précisé que certaines institutions fédérales n'interprétaient pas les exceptions comportant un critère de préjudice de la même façon que nous. Sans restreindre la portée générale des dispositions qui énoncent le critère de préjudice, l'exception fait état d'une liste de catégories de renseignements. Le principal mais non le seul exemple d'une telle disposition est l'article 15, qui porte sur la protection de l'intérêt de l'État en ce qui concerne les affaires internationales, la défense

- que les frais de photocopie soient fixés en fonction des tarifs du marché;
- que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la Loi ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques; (les critères à prendre en considération étaient précisés dans la recommandation)
- que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires concernant les plaintes au sujet des dispenses de frais.

Le gouvernement a appuyé (*Les prochaines étapes*) les observations du Comité sur la nécessité de modifier les barèmes. Les frais de photocopie et des autres services de reproduction seraient donc fixés en fonction des tarifs du marché. De plus, il a été établi que des critères de dispense seraient appliqués.

Ainsi, le gouvernement a admis le principe selon lequel «il ne devrait pas demander le versement de droits lorsque le coût du recouvrement de ces droits est supérieur au montant perçu». De nouvelles lignes directrices seraient fondées sur la formule suivante :

- élimination des droits de demande;
- service gratuit pour le temps de recherche et de préparation lorsque le recouvrement des frais serait onéreux. Autrement, des frais seraient exigés;
- aucuns frais pour l'examen des documents qui font l'objet d'une exception;
- frais évalués en fonction du coût réel du traitement des demandes.

Par la suite, le gouvernement a annoncé son intention d'examiner la possibilité de modifier la Loi afin de régler les problèmes que pose le traitement des demandes abusives ou frivoles qui constituent une utilisation abusive des ressources ou qui «accaparent de façon déraisonnable les ressources normalement affectées à la capacité des ministres de s'acquitter de leurs fonctions».

Dans nos rapports annuels de 1986-1987 et de 1987-1988, nous avons exprimé notre point de vue au sujet des recommandations du Comité et des propositions du gouvernement.

Nous étions d'accord avec la recommandation du Comité de supprimer les frais initiaux, mais nous n'étions pas d'accord avec celle visant à autoriser le Commissaire à rendre des ordonnances exécutoires pour permettre à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes abusives. Nous avons souligné que le pouvoir de délivrer une telle ordonnance et l'ordonnance elle-même étaient incompatibles avec le rôle du Commissaire et que toute conclusion selon laquelle une demande était frivole ou abusive aurait un impact négatif sur le travail de médiation du Commissaire. Dans le Rapport de 1986-1987, nous avons conclu comme suit : «Le Commissaire à l'information est convaincu qu'il y a très peu sinon pas d'usages abusifs de la Loi...».

Nous soulignions également à quel point il pouvait être frustrant pour les requérants, à qui on avait fait payer des frais ou donner un dépôt d'apprendre que le ministère, après avoir fait des recherches et examiné les documents, avait décidé d'en soustraire la totalité à la communication parce qu'ils faisaient l'objet d'une exception. Nous étions d'avis que, dans de tels cas, il serait préférable d'accorder une dispense.

Dans le mémoire principal que nous avons présenté au Comité, nous avons recommandé que la Loi soit modifiée de manière que le requérant soit informé de la somme approximative qu'il devra verser avant que sa demande ne soit traitée.

Nous évoquions aussi un sondage mené auprès des médias au sujet des frais. Nous avions décidé de faire ce sondage parce que nous recevions un plus grand nombre de commentaires relatifs aux frais de la part des membres des médias que d'aucun autre groupe. Nous avons donc fait parvenir 200 questionnaires à des quotidiens, à des hebdomadaires, à des services de dépêches, aux tribunes de la presse, à des postes de radio et de télévision et à des éditeurs. Quatre-vingt-treize de ces destinataires nous ont répondu. La plupart étaient d'avis que le niveau des frais était à peu près correct ou peut-être un peu élevé et que les cinq premières heures de recherche et de préparation «gratuites» étaient acceptables. Quarante pour cent des répondants laissaient entendre que les journalistes devraient avoir droit à une dispense ou à une réduction des frais, et environ le double de cette proportion étaient d'avis qu'une dispense devrait être accordée chaque fois que les frais constituaient un obstacle à la divulgation de renseignements à une personne en particulier.

Le Comité a recommandé deux choses : que l'on supprime l'obligation de verser les frais accompagnant la demande d'accès, mais aussi que l'on modifie la Loi de façon à autoriser le Commissaire à habiliter, par ordonnance, une institution fédérale à ne pas tenir compte des demandes abusives ou frivoles, sous réserve de pourvoi devant la Cour fédérale. En outre, le Comité a recommandé :

- que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation;
- qu'il n'y ait pas de frais à acquitter si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document;
- que des copies des documents communiqués à l'auteur d'une demande d'accès soient conservées dans une salle de consultation de l'institution fédérale et qu'une liste de ces documents soit affichée dans la salle de consultation et publiée dans le rapport annuel de l'institution;

Dans notre rapport, nous nous disions préoccupés de ce que le gouvernement n'ait rien fait pour hâter l'audition de ces affaires, alors que «le défaut du gouvernement d'exercer des pressions en faveur d'une décision hâtive entraîne la perte d'un droit pour l'auteur de la demande de communication». Il est devenu évident au cours de l'année écoulée que le conseiller juridique du gouvernement est d'avis que les requérants devraient constituer une partie à l'instance lors de recours en révision devant la Cour fédérale exercés par les tiers. Nous ne croyons pas à l'existence de cette obligation. C'est le devoir du gouvernement de défendre les décisions d'un ministre de divulguer des documents.

Nous avons débattu le fait à savoir si le Commissaire, dans de tels cas, devrait demander à être parti à l'instance. Ceci, bien que possible avec l'autorisation de la Cour, ne serait pas pratique. Etant donné que le gouvernement a décidé de communiquer les documents, nous n'aurions probablement pas reçu de plainte et nous n'aurions aucune connaissance des faits en cause. De plus, nous rechercherions les mêmes résultats que le gouvernement ce qui rendrait notre intervention inutile.

Frais

Nous avons soulevé pour la première fois la question des frais de communication dans notre Rapport de 1984-1985. Nous nous demandions si ces frais étaient raisonnables et sur quels critères il faudrait se fonder pour décider des dispenses. La question au moment de la rédaction du rapport n'avait pas été étudié à fond, mais nous avons néanmoins suggéré au Conseil du Trésor de réduire les frais de photocopie, qui s'élevaient à 25 cents la page en fonction des tarifs du marché. Cette mesure a été adoptée en avril 1986, et les frais sont passés à 20 cents la page.

Les requérants avaient alors commencé à trouver des moyens de réduire les frais, soit en restreignant le sujet sur lequel ils voulaient des renseignements ou la période visée, soit en étant plus précis dans leurs demandes. Malgré tout, certains particuliers nous ont fait savoir qu'ils s'abstenaient parfois d'utiliser la Loi par crainte de devoir payer des frais élevés.

Nous soulevions aussi un autre problème : qui paie lorsque deux parties ou plus demandent à consulter le même document? À notre connaissance, disions-nous, le Conseil du Trésor n'avait émis aucune directive pour que ce soit le premier requérant qui assume les frais et qu'une partie en soit ensuite récupérée auprès des requérants ultérieurs.

Le Comité a fait quatre recommandations afin que l'on modifie la loi comme suit :

- que l'on adopte une définition de «secrets industriels»;
- que la préséance des motifs d'intérêt public soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article visé;
- que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou se trouvent à l'extérieur du Canada, la Loi soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés par divers moyens;
- que l'on précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale.

Dans *Les prochaines étapes*, le gouvernement a souscrit aux trois dernières recommandations ci-dessus. Quant à la définition de «secrets industriels», il a annoncé qu'il envisagerait l'adoption d'une définition uniforme pour les fins du *Code criminel* et des lois provinciales traitant de la protection des secrets industriels.

Dans notre Rapport de 1987-1988, nous avons reconnu l'utilité des changements proposés, non sans rappeler toutefois nos réserves devant le recours des institutions fédérales à la disposition relative aux consultations, alors qu'elles devraient plutôt faire parvenir au tiers un avis officiel.

Dans le Rapport de 1988-1989, nous sommes revenus sur le sujet des droits des tiers et en particulier sur le fait que les procédures les concernant retardent la communication. Au moment de la rédaction du rapport, 133 recours en révision avaient été exercés par des tiers devant la Cour fédérale depuis l'entrée en vigueur de la Loi. La communication des documents au requérant est alors impossible, à moins que le recours en révision ne soit retiré ou que la Cour ordonne la divulgation.

La date d'instruction du recours est fixée par la Cour. Or, il est peu probable que celle-ci ne fixe ou décide d'une date avant que l'une ou l'autre des parties ne lui demande de le faire. Donc, à moins de se constituer partie à l'instance, le requérant ne peut accélérer les choses. À notre avis, disions-nous, cette démarche ne devrait pas être nécessaire. Il faudrait toutefois trouver un moyen d'accélérer les audiences, puisque le délai moyen entre l'exercice du recours en révision et la date du jugement était d'environ deux ans et qu'en moyenne, le retrait n'était intervenu qu'un peu plus d'un an après l'exercice du recours en révision.

Nous concluions qu'il incombait au chef de l'institution fédérale de veiller à ce que ces recours soient instruits sans délai. Il y a peu de chances que le tiers demande que la date soit fixée, puisqu'il est dans son intérêt de retarder l'affaire. Dans ces cas, cependant, le gouvernement a déjà conclu qu'aucune exemption ne pouvait s'appliquer aux documents en question et il est conséquemment dans l'obligation de les divulguer. Il est par contre empêché de remplir cette obligation à cause du dépôt de la motion par un tiers et il en sera ainsi jusqu'à ce que la motion soit retirée ou qu'un jugement soit rendu.

La Loi permet aux institutions fédérales de proroger le délai lorsque des consultations avec des tiers sont nécessaires pour donner suite à une demande de communication. Il est arrivé que des institutions se servent de cette disposition pour consulter des tiers plutôt que de leur faire parvenir un avis officiel. Certes, une telle démarche amène parfois les tiers à consentir à ce que les renseignements soient divulgués, mais elle ne leur donne pas le droit d'exercer un recours devant la Cour fédérale pour obtenir une ordonnance interdisant la divulgation. Nous avons recommandé par conséquent que le gouvernement détermine en premier lieu s'il lui est interdit de communiquer le document en vertu de la Loi. Lorsque c'est le cas, il peut être pertinent de vérifier si le tiers donnera son consentement. Par contre, lorsque le gouvernement a l'intention dès le départ de procéder à la communication, nous croyons qu'il devrait alors faire parvenir un avis officiel au tiers.

Nous avons recommandé que les procédures relatives aux tiers soient élargies pour que le tiers à qui la divulgation de documents pourrait porter préjudice, même lorsque ces documents ne font pas partie des catégories précisées dans la Loi, reçoive un avis et ait la possibilité d'intervenir.

Notre recommandation ne portait pas toutefois sur les enquêtes visant à établir si les éléments d'information concernent un tiers ou non. Une personne nous a demandé d'enquêter sur une demande d'information en vertu de la Loi car, prétendait-elle, cette demande visait des renseignements personnels à son sujet et elle voulait que nous en recommandions la non-divulgation. Nous avons décidé que le Commissaire n'était pas habilité à traiter ce genre de plainte. Cependant, cette requête illustre bien la nécessité d'annoncer la communication prochaine d'un document aux personnes ou aux organisations à qui la divulgation pourrait porter préjudice.

L'instruction des plaintes émanant de tiers suscite d'autres réticences de notre part. En effet, toute personne craignant la divulgation de certains renseignements par le gouvernement pourrait se plaindre, et le Commissaire se trouverait dans des situations où requérant et tiers porteraient plainte, l'un parce qu'on refuse de divulguer l'information, l'autre parce qu'on a l'intention de la divulguer.

Dans notre mémoire, nous avons soulevé également la question de savoir si un tiers pouvait ne donner qu'un consentement limité, autorisant la communication à un seul requérant. Nous étions d'avis que non. D'autre part, sur la question des observations de tiers reçues après échéance du délai, nous pensions que l'institution devrait les prendre en considération si elle n'avait pas encore rendu de décision finale au moment de la réception des observations.

Néanmoins, les coordonnateurs en ont assez des difficultés qu'ils ont à embaucher de nouveaux collaborateurs. Ils se plaignent du peu d'appui des gestionnaires supérieurs. D'après nous, il y a effectivement là un problème. Peut-être les hauts fonctionnaires, qui ne sont pas souvent confrontés aux problèmes d'accès à l'information, mesurent-ils mal l'importance du droit d'accès et des délais stricts prescrits par la Loi et peut-être ne comprennent-ils guère la nécessité d'agir vite et bien dans ce domaine. Nos enquêteurs s'entendent pour dire que les cours du Conseil du Trésor sont utiles et que, pendant ces sept années, les coordonnateurs ont acquis une meilleure compréhension non seulement de la Loi et de leur rôle au sein de l'institution fédérale qui les emploie, mais aussi du travail des enquêteurs. Aujourd'hui, de nombreux coordonnateurs se montrent coopératifs, disposés à répondre à nos questions et, lorsqu'une exception est invoquée, prêts à assumer la charge d'en établir le bien-fondé. En général, contrairement à ce qu'en pense souvent le public, les institutions fédérales comme le Service canadien du renseignement de sécurité, le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada et le ministère des Affaires extérieures pratiquent fort bien le prélèvement des passages communicables et sont prêts à collaborer avec nos enquêteurs.

Droits des tiers

Dans notre Rapport annuel de 1984-1985, nous avons fait part des complications qu'entraîne l'obligation d'informer les tiers lorsqu'une divulgation prévue risque d'affecter leurs intérêts. Si le gouvernement décide que les documents ne sont pas communicables et que nous rejetons la plainte qui s'ensuit, il n'y a pas de nécessité de consulter les tiers. Toutefois, si l'institution fédérale a l'intention de communiquer les renseignements ou si le Commissaire à l'information se propose d'en recommander la communication, les tiers doivent en recevoir avis et avoir la possibilité de faire des observations. Il s'est présenté un cas où, si le Commissaire avait conclu en faveur de la communication, environ 57 000 tiers auraient dû recevoir un avis. Mais, même lorsqu'il faut envoyer un avis seulement à une douzaine de tiers ou à leurs avocats et recevoir leurs observations, ces procédures augmentent les délais de traitement des plaintes et accaparent nos ressources.

Nous avons commenté ce sujet plus à fond et présenté d'autres motifs de préoccupation dans le mémoire principal que nous avons présenté au Comité.

Dans notre Rapport de 1987-1988, nous indiquions que l'initiative était bonne, mais insuffisante. Nous demandions au gouvernement d'accorder aux coordonnateurs la garantie non équivoque qu'ils pourraient divulguer, conformément à la Loi, des renseignements qui risquent d'avoir des conséquences peu prisées par les autorités, sans qu'on le leur reproche ou que leur carrière soit en danger.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une étude sur la situation et le rôle des coordonnateurs. Ce document comportait un projet de description de ce rôle. Nous nous sommes réjouis des efforts déployés et, dans notre rapport de 1988-1989, avons repris la partie la plus importante de cette description du rôle du coordonnateur : le poste exige une connaissance approfondie de la législation, des règlements, de la politique gouvernementale et des précédents, et le coordonnateur doit faire preuve de jugement, de tact et d'aptitudes à la négociation. Chaque titulaire doit en outre pouvoir conseiller son sous-ministre et son ministre en toute indépendance.

Cependant, un autre paragraphe nous incitait à atténuer quelque peu nos louanges. Il y était proposé que le coordonnateur «s'occupe de la défense primaire des décisions institutionnelles [...] devant le Commissaire à l'information et, le cas échéant, devant la Cour fédérale...». Nous aurions largement préféré l'emploi de l'expression «participe à la médiation et à la négociation» à celui de «s'occupe de la défense primaire».

Dans l'ensemble toutefois la situation s'améliore. Pour citer l'un de nos enquêteurs «par comparaison à la même époque l'année dernière, il y a un changement d'attitude chez les fonctionnaires affectés à l'accès à l'information. La plupart veulent appliquer la Loi, mais certains se heurtent à des refus aux plus hauts niveaux. L'an dernier, ils avaient la même attitude que la haute direction.»

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'une des principales causes des retards dans certains ministères était l'insuffisance de ressources humaines au sein des bureaux des coordonnateurs. Dans notre Rapport de 1988-1989, nous avons fourni des précisions sur ce point et avons abordé la question du niveau de rémunération de certains coordonnateurs. Au cours de l'exercice 1988-1989, nous avons assisté à de nombreux changements : des employés expérimentés sont passés dans des postes mieux rémunérés, tandis que des postes de niveau inférieur sont demeurés vacants ou ont été confiés à des personnes moins expérimentées. Par ailleurs, certains ministères reconnaissant l'ampleur et la complexité du travail à accomplir, ont décidé de créer de nouveaux postes.

compétents». Mais au cours de 1984-1985, nous avons observé que leur autorité s'était déjà érodée et que certains d'entre eux avaient tendance à se démoraliser. Nous estimions que quelques-uns faisaient l'objet de critiques injustifiées et exprimions nos craintes à l'effet que le fait de défendre la liberté d'accès à l'information puisse nuire à la carrière de certains dans la fonction publique.

L'avis du Comité, les coordonnateurs devaient devenir les principaux agents de promotion de l'application efficace de la Loi au sein de chaque institution fédérale. La formation qui était offerte aux coordonnateurs lui semblait inadéquate, en ce sens qu'il n'existait aucun programme permanent de formation à l'échelle du gouvernement, mais seulement des mesures spéciales prises conjointement par la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor et les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Par suite des audiences publiques du Comité, le Conseil du Trésor a organisé, en 1986, des consultations auprès des coordonnateurs au sujet de leur rôle et de leur satisfaction au travail. Son rapport a confirmé que les coordonnateurs avaient besoin d'un appui solide au niveau des gestionnaires supérieurs. Le Comité a alors fait un certain nombre de recommandations. Il préconisait, entre autres, que le statut et le rôle des coordonnateurs soient reconnus explicitement dans la Loi, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, «qui devraient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible», aient un accès direct aux gestionnaires supérieurs et que le Conseil du Trésor mette sur pied un programme officiel et normalisé de formation à leur intention.

Nous avons donné notre appui aux recommandations du Comité dans notre Rapport de 1986-1987 et demandé qu'on leur accorde une grande priorité. Nous avons exposé les difficultés auxquelles les coordonnateurs devaient faire face et souligné que, bien souvent, ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour faire leur travail et qu'ils ne bénéficiaient d'aucun appui moral ou juridique lorsqu'ils s'efforçaient de faire respecter la Loi par les ministères. Nous nous inquiétions de ce que les coordonnateurs puissent devenir des boucs émissaires et se retrouver tiraillés entre ce qu'ils estimaient être leur devoir et ce qui semblait constituer la meilleure solution pour leur ministère, leurs collègues et leur propre carrière. En outre, nous étions d'avis que les conseillers juridiques des ministères avaient tendance à conseiller de ne pas divulguer les renseignements chaque fois que l'institution ne pouvait pas y être contrainte alors qu'à l'origine, on avait recommandé aux coordonnateurs de procéder à la communication lorsqu'il n'y avait aucune raison sensée de la refuser, même si une exception discrétionnaire pouvait s'appliquer.

Dans *Les prochaines étapes*, le gouvernement reconnaissait le rôle crucial des coordonnateurs dans la mise en oeuvre de la législation et annonçait diverses mesures à leur intention : élaboration d'un programme de formation; amélioration de l'appui et de l'orientation qui leur sont donnés; mise à jour des exigences et des responsabilités de leur poste; et insistance sur la nécessité pour eux d'avoir directement accès aux sous-ministres et aux gestionnaires supérieurs.

La sensibilisation du public

Dès notre premier rapport annuel, nous avons souligné notre profonde inquiétude devant le manque de compréhension de la Loi dans le grand public. J'y déplorais que la Loi ne donne pas au Commissaire à l'information le pouvoir de sensibiliser le public. Ce n'était toutefois pas la première fois que j'exprimais cette idée. Au cours des débats parlementaires sur le projet de Loi, j'avais indiqué au Comité permanent de la justice et des questions juridiques que, si l'on n'ajoutait pas une clause appropriée dans la Loi, nous n'obtiendrions pas les fonds nécessaires pour sensibiliser le public. J'avais aussi dit ne pas être certaine que le Commissaire à l'information soit la personne appropriée pour informer le public. Ce dont j'étais certaine toutefois, c'est qu'il ne devrait pas être seul à le faire. Plus tard, j'ai craint que les tiers puissent s'inquiéter de ne pas être traités équitablement si le Commissaire semblait favoriser l'accès à l'information au-delà de la portée de la Loi.

Nous avons encore souligné le besoin de renseigner le public dans le Rapport annuel de 1984-1985, de même que dans celui de 1985-1986. Nous l'avons rappelé également dans le rapport spécial couvrant la période d'avril à décembre 1985.

Le Comité, citant le rapport spécial, s'est dit d'avis que les Canadiens n'étaient généralement pas au courant de leurs droits en vertu de la Loi et a recommandé que l'on modifie celle-ci afin d'habiliter le Commissaire à l'information et le Conseil du Trésor à informer le public au sujet de la Loi. Le gouvernement a réagi à la recommandation du Comité (dans *Les prochaines étapes*) en annonçant qu'il lancerait immédiatement une campagne de sensibilisation du public et que la Loi serait modifiée pour «donner au Commissaire à l'information le mandat d'assurer l'éducation du public». La Loi n'a toujours pas été modifiée depuis la publication du rapport du Comité, mais à une occasion des fonds ont été libérés pour permettre de lancer un programme limité de sensibilisation du public.

Coordonnateurs de l'accès à l'information

C'est dans le Rapport de 1984-1985 qu'il est question pour la première fois des coordonnateurs de l'accès à l'information. Il en a été souvent question par la suite puisque leurs besoins particuliers et le rôle essentiel qu'ils jouent dans la prestation des services au public en vertu de la Loi sont une source constante de préoccupation. Nous avons constaté très tôt que «si les principes de la *Loi sur l'accès à l'information* finissent par être acceptés et si les utilisateurs de la Loi parviennent à se convaincre de la bonne foi du gouvernement, ce sera en grande partie grâce aux efforts des nombreux coordonnateurs qui sont extrêmement

demande». En outre, il est possible de proroger le délai d'une période déterminée si des consultations sont nécessaires et d'une période indéterminée pour s'acquitter des procédures relatives aux tiers. Aucun autre motif n'est recevable. Il est clair dans les dispositions de la Loi qu'un retard équivaut à un refus. Même si nous sommes au courant du manque de personnel d'un grand nombre d'institutions, cela ne peut pas constituer pour nous un motif de rejet d'une plainte pour retard.

Dans le rapport annuel 1984-1985, nous avons anticipé que nous pourrions devoir utiliser des recours judiciaires pour traiter de ce que nous considérions comme étant des délais indûs. Lorsque la persuasion en douceur restait sans effet, nous avons exercé des recours auprès de la Cour en 1988-1989. Nous avons confié à des avocats le mandat d'engager des procédures judiciaires dans 13 cas de retard et, dans chacun de ces cas, les documents ont été divulgués avant que la Cour ne soit saisie de l'affaire. Certains documents ont été communiqués au requérant presque immédiatement après la présentation du recours en révision et dans d'autres cas, lorsque nous avons fait citer des fonctionnaires a comparaître pour expliquer les raisons des retards. Obliger les fonctionnaires à témoigner ne produit un effet que si l'on utilise ce procédé avec circonspection; il permet toutefois de mettre encore plus en évidence les éléments du processus auxquels il est nécessaire d'apporter des améliorations.

La préparation qu'exige un recours en révision est coûteuse, même en cas de retrait. Bien que nous ayions continué à soumettre des recours en révision judiciaire et à émettre des assignations à comparaître, nous répugnerions toutefois à utiliser systématiquement ces méthodes rigides, coûteuses et longues.

Voici trois cas intéressants de recours en révision judiciaire portant sur des prorogations. Chaque demande visait des documents relatifs au libre échange. Le ministère s'est prévalu de prorogations de 120 jours. Le Commissaire a exercé un recours en révision afin que la Cour fédérale se prononce sur la durée de cette prorogation, mais le ministère a divulgué les documents avant que la Cour n'entende l'affaire. Cependant, les documents n'ont pas été divulgués avant l'expiration des délais prorogés. (Voir le Rapport annuel de 1987-1988, page 102 et le Rapport annuel de 1986-1987, page 107.)

Nous attendons toujours que les tribunaux décident si un ministère doit établir à la satisfaction du Commissaire le bien-fondé des motifs invoqués pour proroger le délai lorsque les documents ont été divulgués après l'expiration du délai prorogé.

Les demandes présentées par des tiers dans le but d'empêcher la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels constituent une question distincte qui sera traitée dans la partie concernant les droits des tiers.

Dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, le Comité a souligné que la mauvaise tenue des archives et l'inexpérience du personnel ne pourraient dorénavant plus servir de prétextes pour justifier des délais indus. Le Comité a recommandé que le Commissaire à l'information soit habilité à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquitter tous les frais liés à celle-ci, si l'institution fédérale ne lui répondait pas dans le délai prescrit sans justification adéquate. Il a aussi proposé que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique entreprennent une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes.

Dans le Rapport annuel de 1986-1987, nous avons encore exprimé nos préoccupations au sujet des retards. Nous reconnaissions qu'il était difficile pour les ministères d'obtenir des ressources supplémentaires pour traiter les demandes d'accès à l'information, mais, soulignions-nous, les retards se produisaient souvent au niveau des hauts fonctionnaires. Les documents étaient alors retenus «sur le bureau de quelqu'un», comme disaient les coordonnateurs, impuissants à accélérer le processus de communication.

Vers la fin de 1986, nous avons commencé à donner la priorité aux plaintes concernant les retards et, en 1988, le Commissaire a déposé une plainte générale à ce sujet. Les conclusions de l'enquête sont publiées dans le Rapport annuel de 1988-1989. Les principales causes de retards décelées sont les suivantes :

- l'insuffisance de personnel dans les ministères,
- les formalités à suivre pour obtenir du ministère une décision de divulgation ou de refus,
- la nécessité pour les institutions fédérales de se consulter entre elles.

L'une des principales difficultés que soulève l'application de la Loi est celle des retards. À cet égard, nos statistiques sont éloquentes.

Le nombre de plaintes pour retards et prorogations de délai instruites et leur pourcentage par rapport au total des plaintes sont les suivants :

1984-1985	**1985-1986**	**1986-1987**
41 27 %	62 27 %	80 31 %
1987-1988	**1988-1989**	**1989-1990**
167 28%	239 38%	2 142 71%

À notre avis, l'accès à l'information ne peut être utile et significatif que s'il est assuré dans un laps de temps raisonnable. Nous considérons en outre qu'il est incorrect et injuste de la part des institutions fédérales de retarder la divulgation des documents jusqu'au dernier moment dans l'espoir que l'information passera inaperçue ou ne sera plus pertinente. Nous connaissons et condamnons l'attitude de certaines institutions fédérales qui donnent en priorité l'information aux requérants les plus susceptibles de porter plainte, laissant les autres attendre. La Loi n'autorise la prorogation que dans les cas où «l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la

Le problème n'est toujours pas réglé. Une personne a présenté plus de 2 500 plaintes contre le ministère du Revenu national au cours des deux dernières années, et nous sommes toujours aussi préoccupés par les retards. Dans notre Rapport de 1988-1989, nous avons indiqué que la somme de temps nécessaire pour arriver à de bons résultats constituait un problème important. Au cours de cet exercice, nous avons terminé l'enquête portant sur 3 011 plaintes, mais nous avons 653 cas en attente.

Retards dans la communication de documents par les institutions fédérales

Dès le début, il est apparu évident que l'information ne pouvait être communiquée suffisamment vite pour répondre aux besoins des organes de presse. Dans le Rapport annuel de 1983-1984, nous reconnaissions que les modalités de la Loi ne permettaient pas aux journalistes de respecter leurs heures de tombée. Cependant, soulignions-nous, dans certains cas, les précédents créés par les plaintes amenaient les institutions à communiquer des renseignements qu'elles auraient refusé de divulguer auparavant. Ce phénomène, pensions-nous, pourrait favoriser une attitude plus ouverte à l'égard des demandes et accélérer l'accès.

Nous avions exprimé un optimisme prudent dans le Rapport de 1983-1984, mais nous avons dû nous rendre à l'évidence : les retards faisaient toujours l'objet de nombreuses plaintes. Dans le Rapport de 1984-1985, nous avons indiqué que, dans certains cas, les utilisateurs estimaient parfois les retards intentionnels. Nous nous demandions si le recours aux tribunaux et «la publicité qui s'ensuivrait» amènerait les retardataires habituels à faire preuve de plus de célérité. Nous craignions toutefois que les poursuites judiciaires se révèlent inefficaces et suggérions le recours à un programme de sensibilisation et à l'affectation du personnel nécessaire à l'exécution du travail dans un laps de temps raisonnable.

Au début de 1986, un rapport spécial a été présenté au Parlement pour couvrir la période d'avril à décembre 1985. Ce rapport avait été élaboré en prévision de l'étude complète de la Loi que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général devait entreprendre. Dans ce rapport, nous déclarions qu'un grand nombre de retards étaient inacceptables aussi bien pour les plaignants que pour nous. Nous citions parmi les nombreuses raisons de ces retards, le volume des documents à examiner, le temps que mettaient les ministères à réagir aux suggestions du Commissariat et l'incapacité de certains ministères à traiter les demandes de communication faute du personnel qualifié nécessaire. Tous ces problèmes, ajoutions-nous, étaient amplifiés par de mauvaises dispositions à l'égard de l'esprit de la Loi.

Toujours dans le Rapport de 1985-1986, nous émettions l'opinion qu'il était raisonnable que le public s'attende à ce que la plupart des enquêtes soient achevées en deux ou trois mois et nous précisions que nous n'y étions parvenus que dans la moitié des cas mentionnés dans le rapport. Nous ajoutions que nous ne pouvions résoudre le problème simplement en augmentant le nombre d'enquêteurs, d'employés de soutien et de commissaires adjoints et que nous nous efforcions cependant d'aplanir les difficultés et de ramener les retards à un niveau acceptable.

Le Comité a fait valoir que toute plainte portée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devait être déposée devant le Commissaire à l'information dans l'année suivant la réception de la demande de communication, mais qu'aucune échéance n'était toutefois imposée au Commissaire pour la tenue de l'enquête. De plus, soulignait le Comité, le requérant ne pouvait exercer un recours en révision judiciaire d'un refus de communication tant que l'enquête n'était pas finie.

D'après le Comité, les retards dans le traitement des plaintes pouvaient à l'origine s'expliquer par une pénurie de personnel, mais c'était parce que les institutions fédérales semblaient avoir mal compris l'importance du prélèvement des passages communicables des documents qu'«une partie importante» des retards survenaient. La nécessité d'informer les tiers et de s'assurer que des procédures équitables étaient appliquées constituaient, selon le Comité, une autre cause importante de retard.

Le Comité espérait qu'une meilleure connaissance de la Loi aiderait à réduire quelque peu les délais et il était d'avis que ses recommandations au sujet des avis adressés aux tiers permettraient d'alléger les procédures administratives au Commissariat. La Commissaire, rapportait le Comité, avait déclaré dans son témoignage que, même s'il fallait en moyenne de quatre à cinq mois pour terminer une enquête, elle espérait réduire ce délai à deux ou trois mois. Conscient qu'en limitant le temps de tenue des enquêtes, il risquait de nuire à leur degré de minutie, le Comité a néanmoins recommandé l'imposition d'une échéance de 60 jours. Si le rapport d'enquête n'était pas prêt dans ce délai, ajoutait-il dans sa recommandation, le Commissaire devrait être tenu de permettre au requérant d'exercer directement un recours en révision, en lui remettant un certificat. Ce certificat contiendrait une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à terme dans les soixante jours prescrits. Le requérant aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux.

Dans le Rapport annuel de 1986-1987, nous avons souligné qu'il faudrait plus d'un an, compte tenu des ressources existantes, pour traiter les seuls 312 dossiers en souffrance. Nous partagions les frustrations des plaignants devant les retards dans le traitement des plaintes et appuyions la recommandation du Comité voulant qu'un certificat soit délivré après 60 jours. Toutefois, le Commissariat était préoccupé par le fait que le plaignant qui déciderait de s'adresser aux tribunaux avant la fin de l'enquête ne disposerait pas de toutes les données utiles.

SEPT ANNÉES D'EXPÉRIENCE

Pourquoi un rapport annuel? Essentiellement parce qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information est tenu de présenter un rapport au Parlement une fois par année. C'est l'un des mécanismes par lesquels le Commissariat rend compte de la manière dont il s'est acquitté de ses responsabilités et a utilisé les fonds publics.

Mais nos rapports annuels servent à d'autres fins. Les plaignants et le grand public doivent aussi être informés de ce que nous avons fait ou essayé de faire, de nos réussites et de nos échecs et, plus particulièrement, de notre point de vue sur les moyens de faciliter l'accès à l'information. Au moment où mon mandat de sept ans arrive à terme, j'aimerais passer en revue nos principaux sujets de préoccupation au cours de cette période (dont, pour la plupart, nous avons traité dans nos rapports antérieurs), ainsi que les problèmes rencontrés, ceux que nous avons résolus et ceux qui restent.

L'arriéré des plaintes déposées au Commissariat

Le premier Rapport annuel couvrait la période du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984. Quelques problèmes avaient déjà fait surface et, dans certains cas, ils devaient demeurer, voire empirer. Environ 50 plaintes étaient toujours à l'étude, mais j'étais optimiste puisque j'avais écrit dans ce rapport : «...j'ai l'intention de rattrapper (cet arriéré) d'ici à la fin de 1984.» Je ne me rendais pas compte que l'accroissement constant et quelquefois spectaculaire du nombre de plaintes au fil des ans ne nous permettrait pas de nous rattrapper, en dépit des efforts déployés.

Le Rapport annuel de 1985-1986 reprenait l'information contenue dans le mémoire principal présenté au Comité au sujet de la charge de travail du Commissariat. Après avoir fourni quelques chiffres sur le nombre d'enquêteurs et les dates où ils étaient entrés en service, nous indiquions que la charge de travail des enquêteurs était extrêmement lourde compte tenu des milliers de pages de documents qu'ils devaient examiner et analyser. Nous fournissions trois exemples, notamment celui d'un cas nécessitant l'étude de 43 volumes de 4 cm d'épaisseur chacun et pour chacune des deux institutions en cause. Nous avions établi qu'une charge de travail de 15 à 20 cas garantirait que la plupart des enquêtes seraient achevées en deux ou trois mois. Manifestement, cela était impossible avec une quarantaine de cas, puisque les enquêteurs passaient alors beaucoup trop de temps à gérer, à organiser et à mettre leurs dossiers à jour.

La prise en considération des intérêts de toutes les parties en cause, les formalités de préparation et de distribution des avis donnés aux tiers et la réception de leurs observations créaient aussi une lourde charge pour le Commissariat.

De surcroît, cette charge de travail empêchait les enquêteurs d'assurer le suivi auprès des ministères qui mettaient du temps à nous répondre. Nous mentionnions que «cette situation crée un cycle inefficace de contacts non productifs au cours desquels les enquêteurs et les fonctionnaires s'expliquent pourquoi rien ne s'est passé.»

Dans l'avant-propos du *Guide à l'intention des Canadiens sur la Charte canadienne des droits et libertés*, le très honorable Brian Mulroney, Premier ministre du Canada, soulignait en 1987 que «la Charte n'énonce pas tous les droits et libertés des Canadiens. Certains, l'accès à l'information dans les secteurs de compétence fédérale, par exemple, sont garantis par d'autres lois...» À propos des valeurs consacrées dans la Charte, le Premier ministre déclare qu'«au fil des ans, [...] [elles] ont permis de bâtir une société ouverte et tolérante...».

Les droits fondamentaux actuellement protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* ont d'abord fait l'objet d'une loi du Parlement, la *Déclaration canadienne des droits*. On y retrouve la liberté de parole et la liberté de la presse. La liberté d'expression, qui comprend la liberté de la presse et celle des autres médias de communication, est maintenant protégée par la Charte en même temps que les autres droits et libertés fondamentaux. Ne serait-il pas raisonnable d'y ajouter le droit de savoir (sous réserve de certaines exceptions expresses et limitées)? La liberté d'accès à l'information ne mérite-t-elle pas sa place à côté de la liberté d'expression et du droit de vote? N'est-elle pas aussi importante que la liberté d'expression? N'est-elle pas indispensable à l'entière jouissance des droits démocratiques, si chers aux Canadiens?

Une telle modification de la Charte constituerait une étape majeure.

- Certains utilisateurs de la Loi (journalistes, professeurs d'université, groupes d'intérêt et gens d'affaires, pour qui une communication prompte constitue souvent une nécessité) commencent à se montrer mécontents et cyniques devant les rapports «censurés», les retards interminables et des frais jugés trop élevés. Les historiens à qui, avant 1982, on laissait souvent feuilleter des archives sans formalités, n'ont maintenant plus cette possibilité. Les futurs historiens perdront peut-être des renseignements subjectifs fort intéressants parce que la Loi a pour effet inévitable de rendre de nombreux documents «stériles»ou «à l'épreuve de la consultation».

- Notre Commissariat doit trouver le point d'équilibre entre des droits et des intérêts divergents, il doit respecter tous les intervenants, les traiter avec dignité, prendre leurs préoccupations au sérieux, assurer des marches à suivre équitables et, au bout du compte, en arriver à des solutions justes dans le respect de la loi. Il est impossible de satisfaire tout le monde tout le temps...

Que nous réserve l'avenir?

Une société libre et adulte devrait faire suffisamment confiance à ses membres pour se dire ceci : rares sont les renseignements qui ne peuvent pas être portés à la connaissance du public, mais, si un intérêt public supérieur exige que certains éléments d'information restent secrets, les raisons en seront fournies et un droit de recours indépendant sera offert. Au Canada, le gouvernement a pris une position analogue à celle-là lorsqu'il a adopté la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1982.

L'actuelle Loi crée un droit de demander à consulter les documents, sous réserve de certaines exceptions limitées et précises. Elle prévoit aussi une procédure de recours en deux étapes, la première devant un Commissaire à l'information indépendant et la seconde, pour les refus de communication, devant la Cour fédérale du Canada. La Loi canadienne se compare avantageusement aux autres lois analogues en vigueur ailleurs.

Les améliorations sont toujours possibles. Toutefois, au lieu de condamner la Loi comme ce fut le cas à certains moments, le public cherche maintenant à savoir comment s'en servir efficacement. Aussi, les plaintes sont-elles plus complexes et moins générales. Pour leur part, les fonctionnaires souhaitent mieux comprendre la Loi. Beaucoup d'entre eux y voient un bienfait pour la société et un droit démocratique fondamental.

L'un des gestes que le gouvernement canadien pourrait faire pour indiquer au public à quel point il tient à la liberté d'accès à l'information serait d'incorporer le droit de savoir dans la Charte canadienne des droits et libertés. La Suède a intégré l'accès à l'information dans sa Constitution. La République de l'Inde s'apprête à le faire également. Le Canada pourrait vouloir suivre le mouvement.

- Il ne faudrait pas que les retards et les prorogations de délais servent à éviter temporairement de fournir des documents communicables.

- Autoriser les institutions fédérales à opposer un refus aux demandes qu'elles jugent abusives pourrait entraîner un abus du droit de refus et retarder encore davantage la communication.

- Le public manque d'information sur le droit d'accès. Il faudrait consacrer des moyens plus importants et des fonds suffisants à des programmes de sensibilisation du public que le Commissaire et les institutions fédérales seraient chargés d'exécuter.

- Notre mécanisme de médiation exige temps et patience de la part des personnes concernées, mais les résultats que la médiation permet d'atteindre ont peut-être plus d'effet sur les mentalités que les décisions officielles.

- Les recommandations du Comité parlementaire n'ont pas encore reçu l'adhésion qu'elles méritaient. Il faudrait pousser plus loin leur mise en application.

Dilemmes, doutes et autres difficultés

Les difficultés qui entourent la mise en application de la Loi sont partiellement attribuables aux pressions exercées par les intérêts divergents. En voici quelques exemples :

- Les membres du Cabinet protègent le secret des délibérations et des décisions qui n'ont pas encore été rendues publiques. Mais, en ne divulguant pas les documents de fond, le gouvernement perd une chance de montrer au public combien les compromis sont souvent inévitables.

- Il est compréhensible que les institutions fédérales soient réticentes à communiquer des documents qui seraient susceptibles de donner une impression fausse. Des explications appropriées pourraient cependant faire mieux comprendre les décisions gouvernementales au public.

- Certains fonctionnaires hésitent parfois, craignant que la communication de certains documents constitue une violation du secret auquel ils se sont engagés par serment. De plus, ils peuvent redouter que la communication mette leur ministre dans une situation embarrassante et ils estiment que leur premier devoir est de protéger celui-ci. Ils peuvent aussi s'inquiéter de ce que les nouveaux programmes soient annoncés ou discutés prématurément, ou qu'ils subissent un préjudice. Certains peuvent appréhender la divulgation de rapports rédigés à la hâte et dans des conditions difficiles, ou encore la publication de conclusions, d'opinions et de conseils qui ne correspondent plus aux vues des autorités.

- Certains ministres et fonctionnaires craignent qu'on les conseille moins ouvertement et moins franchement à cause de l'accès à l'information.

SEPT ANS D'ASSAISONNEMENTS

Le commissaire: citation

*La **Loi sur l'accès à l'information** prévoit que tout Canadien qui se voit refuser la communication d'un document qu'il a demandé en vertu de la loi actuelle ou qui ne reçoit pas un document demandé dans le délai prescrit ou qui considère comme excessifs les droits exigés, pourra porter plainte auprès du Commissaire à l'information... Je crois que c'est ce qui se produira dans la plupart des cas, et que le fait de ne plus avoir à porter plainte devant les tribunaux constituera une économie de temps et d'argent pour les Canadiens. Il y aura toujours la possibilité d'interjeter appel devant la Cour fédérale dans les cas où le problème n'aura pas été résolu.*

Bien entendu, la Commissaire à l'information relève directement du Parlement. Complètement indépendante du conseil exécutif, elle est libre de recommander la publication de renseignements du gouvernement, de critiquer les mesures prises par le conseil exécutif aux termes de la loi, de faire ses recommandations au Parlement et de poursuivre elle-même en justice les institutions fédérales afin d'obtenir la publication de renseignements.

L'honorable Mark R. MacGuigan, c.r., C.P., député
le 27 mai 1983
Ministre de la Justice
Dans une allocution à la Chambre des communes
proposant la nomination du Commissaire à l'information

Après sept années en tant que Commissaire à l'information, je reste convaincue que :

- La volonté politique qui appuie la liberté d'accès à l'information pourrait être plus ferme.
- La résistance de l'appareil administratif à la liberté d'accès à l'information pourrait être plus faible.
- Il faudrait que la tendance à refuser l'accès aux documents gouvernementaux cède le pas à une attitude ouverte à l'égard de leur communication.
- Il faudrait que les coordonnateurs soient pourvus de moyens suffisants et d'un soutien accru de leurs sous-ministres pour pouvoir remplir leur difficile mission et conseiller correctement leurs institutions.
- Certaines institutions fédérales manquent de moyens pour appliquer correctement la Loi, tandis que d'autres devraient renforcer leurs formalités de traitement des demandes de communication.
- Les pires obstacles à l'application de la Loi sont les retards et la réticence à pratiquer des prélèvments.

LE SEPTIÈME RAPPORT ANNUEL - INTRODUCTION

Le rapport annuel couvre la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990 et conclut le mandat de sept ans du premier Commissaire à l'information du Canada.

On y trouvera non seulement le compte rendu des activités de notre Commissariat en 1989-1990, mais aussi un coup d'oeil sur ce qui s'est passé depuis notre entrée en fonctions. Le rapport contient d'abord un exposé sommaire de notre expérience de la Loi. Viennent ensuite un bilan intitulé «Sept années d'expérience», et le résumé de quelques enquêtes sur les plaintes menées à terme au cours de 1989-1990. Comme chaque année, nous présentons quelques chiffres dans «Les plaintes». Le chapitre «Accessibilité» concerne nos relations avec le public. Il est suivi de notre rapport sur les procédures relatives aux recours devant la Cour fédérale. À la fin, nous présentons le chapitre établi par la Gestion intégrée, qui dessert à la fois le Commissariat à la protection de la vie privée et notre Commissariat.

Voici les diverses sources sur lesquelles nous nous appuierons dans ce rapport: le Comité il s'agit du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, désigné en application de l'article 75 de la *Loi sur l'accès à l'information; Une question à deux volets:* ou l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels; Les prochaines étapes:* il s'agit du document du ministère de la Justice, *Accès et renseignements personnels: Les prochaines étapes*, Canada, 1987, qui a été publié en réponse à *Une question à deux volets.*

TABLE DE MATIÈRES

Le septième rapport annuel - Introduction 1
Sept ans d'assaisonnements 2
Dilemmes, doutes et autres difficultés 3
Que nous réserve l'avenir? 4

Sept années d'expérience 6
L'arriéré des plaintes déposées au Commissariat 6
Retards dans la communication de documents par les institutions fédérales 8
La sensibilisation du public 11
Coordonnateur de l'accès à l'information 11
Droits des tiers 14
Frais 17
Affaires internationales et défense nationale 20
Prélèvements 21
Recommandations et Consultations 22
Renseignements personnels 23
Documents confidentiels du Cabinet 24
Attitudes 26
Interdictions fondées sur d'autres lois 28
Révision par la Cour 29

Les Plaintes 34
Les Nombres 34
La Terminologie 34
Catégories 35
Conclusion 36
Règlement 36
Résultat 36
Quelle est l'incidence de nos conclusions sur l'institution fédérale? 38

Sommaires des cas 42

Révision par la Cour fédérale 54

Accessibilité 74
Présentations 74
Demandes de renseignements 76

Gestion intégrée 79

L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa, Ontario

Mai 1990

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa, Ontario

Mai 1990

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

«La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. IP20-/1990

ISBN 0-662-57515-6

06883001 8

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1989-1990



Rapport annuel du Commissaire à l'information 1989-1990

JUN 3 1992